



3 1761 11650059 6



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116500596>

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 78

Wednesday, August 12, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 78

Le mercredi 12 août 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Finance and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Bill C-64, An Act to amend the Income Tax Act, a related Act, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971

CONCERNANT:

Projet de loi C-64, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de pensions du Canada et la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière



ORDER OF REFERENCE

Tuesday, June 30, 1987

ORDERED,—That Bill C-64, An Act to amend the Income Tax Act, a related Act, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971, be referred to the Standing Committee on Finance and Economic Affairs.

ATTEST

MARY ANNE GRIFFITH

For the Clerk of the House of Commons

ORDRE DE RENVOI

Le mardi 30 juin 1987

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-64, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de pensions du Canada et la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, soit déferé au Comité permanent des finances et des affaires économiques.

ATTESTÉ

Pour le Greffier de la Chambre des communes

MARY ANNE GRIFFITH

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, AUGUST 12, 1987

(102)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 3:39 o'clock p.m. this day, in Room 269 (West Block) the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, George Minaker, Aideen Nicholson, Norman Warner and Geoff Wilson.

Other Member present: Mary Collins.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Terrence J. Thomas, Research Officer.

Witnesses: From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance: David Dodge, Assistant Deputy Minister; Gerry Lalonde, Senior Tax Policy Officer; Dan MacIntosh, Senior Tax Policy Officer; Herald White, Legislative Counsel; André Lareau, Tax Policy Advisor; Richard Laliberté, Tax Policy Officer; Carole Muirhead, Senior Tax Policy Officer.

The Order of Reference dated Tuesday, June 30, 1987, being read as follows:

ORDERED,—That Bill C-64, An Act to amend the Income Tax Act, a related Act, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971, be referred to the Standing Committee on Finance and Economic Affairs.

By unanimous consent, the Chairman called Clause 1.

By unanimous consent, it was agreed,—That the meeting scheduled for Thursday, August 13, 1987, at 10:00 o'clock a.m., be cancelled.

The witnesses answered questions.

At 5:37 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 12 AOÛT 1987

(102)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques s'est réuni ce jour à 15 h 39 en la pièce 269 (Édifice de l'ouest), sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, George Minaker, Aideen Nicholson, Norman Warner et Geoff Wilson.

Autre député présent: Mary Collins.

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

Témoins: De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances: David Dodge, sous-ministre adjoint; Gerry Lalonde, agent supérieur, Politique de l'impôt; Dan MacIntosh, agent supérieur, Politique de l'impôt; Herald White, conseiller législatif; André Lareau, conseiller fiscal; Richard Laliberté, agent, Politique de l'impôt; Carole Muirhead, agent supérieur, Politique de l'impôt.

Lecture est donné de l'ordre de renvoi en date du mardi 30 juin 1987, comme suit:

IL EST ORDONNÉ,—Que le projet de loi C-64, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de pensions du Canada et la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, soit déferé au Comité permanent des finances et des affaires économiques.

Par consentement unanime, le président met l'article 1 en délibération.

Par consentement unanime, il est convenu,—Que la réunion prévue pour le jeudi 13 août 1987 à 10 heures, soit annulée.

Les témoins répondent aux questions.

À 17 h 37, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvel ordre.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Wednesday, August 12, 1987

• 1539

The Chairman: We will call the meeting to order. The order of reference is that Bill C-64, an act to amend the Income Tax Act and related acts, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971, be referred to the Standing Committee on Finance and Economic Affairs.

• 1540

I propose to call clause 1 on a general discussion on the bill. We have here this afternoon—because he is not easily available at another occasion—David Dodge. Mr. Dodge, I think you have brought in something called a summary of the Ways and Means Motion, which I think is analysed in technical notes dated June 3. I propose to go through issues that may bounce all over the bill and perhaps to follow the description of these issues set out in Mr. Dodge's—if you want to call it—agenda of how he would like to discuss the bill with us. At that time we could take a look at clauses and we could ask questions and other things to be brought back to our attention and so on.

So if this is agreeable with members, let us proceed. Mr. Dodge, I think we start off on attribution rules.

Miss Nicholson: Mr. Chairman, I have a point of order. I do not want to take up time on this, but we have a list of witnesses we would like to have heard at some point. I just wondered when you would like to discuss it or to receive the list. Perhaps it would be later in the meeting.

The Chairman: You and I and a member of the New Democratic Party—say, Mr. Attewell or Mr. Layton, if they could be available—could take a look at the list of witnesses you have. We could, on a sort of a private basis without using up the time of the committee, have a discussion on it. Would this be appropriate?

Miss Nicholson: Yes, sir.

The Chairman: All right. Mr. Dodge.

Mr. D. Dodge (Assistant Deputy Minister, Department of Finance): Thank you very much, Mr. Chairman. As you know, it is a bit unusual for me to be here on a bill that is fairly technical. Al Short being off on some well-deserved holidays, I am doing this job. But because I am not a real draftsman, I have brought with me the people who have drafted the various sections you are going to be discussing today. So we will be able to give you any of the really detailed answers you need.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mercredi 12 août 1987

Le président: Je déclare la séance ouverte. L'ordre de renvoi veut que le projet de loi C-64, loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de pensions du Canada et la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, soient soumises au Comité permanent des finances et des affaires économiques.

Je crois que vous avez apporté un résumé de la motion de voies et moyens qui, je pense, est analysé dans des notes techniques datées du 3 juin. Je propose que nous examinions des questions qui peuvent revenir ici et là dans tout le projet de loi et que nous suivions la description de ces questions formulées dans l'ordre du jour—si on peut l'appeler ainsi—que M. Dodge a préparé pour l'étude du projet de loi en notre compagnie. A ce moment-là, nous pourrions examiner des articles et poser des questions sur d'autres sujets qui pourraient nous être soumis de nouveau par exemple.

Si les membres sont d'accord, allons-y. Monsieur Dodge, je pense que nous commençons par les règles d'attribution.

Mme Nicholson: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je ne veux pas passer trop de temps là-dessus, mais nous avons une liste de témoins que nous aimerions entendre à un moment donné. Je me demandais si vous vouliez en discuter ou bien recevoir la liste. Cela pourrait se faire dans le courant de la réunion.

Le président: Vous et moi et un membre du Nouveau parti démocratique—par exemple M. Attewell ou M. Layton, s'ils pouvaient être libres—nous pourrions examiner la liste des témoins que vous avez. Sans que cela prenne tout notre temps, nous pourrions examiner la question en petit comité. Cela vous conviendrait-il?

Mme Nicholson: Oui, monsieur.

Le président: D'accord. Monsieur Dodge.

M. D. Dodge (sous-ministre adjoint, ministère des Finances): Merci beaucoup, monsieur le président. Comme vous le savez, cela sort un peu de l'ordinaire que je me trouve ici pour l'étude d'un projet de loi qui est plutôt technique. Puisque Al Short prend actuellement des vacances bien méritées, c'est moi qui m'occupe de cette question. Mais comme je ne suis pas un véritable rédacteur de projet de loi, je me suis fait accompagner des gens qui ont rédigé les divers articles sur lesquels vous allez vous pencher aujourd'hui. Nous allons donc pouvoir vous fournir les réponses vraiment détaillées dont vous aurez besoin.

[Text]

I do not think the committee knows Joe Gill. Joe is on leave from Clarkson's and has been with us for one year working on the corporate side. As of June 1, he has moved up to the legislative group and will be working with them for a second year with us. We are very pleased to have Joe with the department for these two years.

I guess there is one other housekeeping item before we start, Mr. Chairman. You had asked if we could be available tomorrow at 10 a.m. It turns out to be extremely difficult. We had long ago arranged for a very large meeting with the tax executives of Canada; it runs from 9 a.m. to 2.30 p.m. tomorrow. I wonder whether it might be possible for the committee to find some other time that would be convenient. This meeting unfortunately had been arranged weeks ago, and we are not in a position to put it off.

The Chairman: Mr. Dodge, my original concept was not to really proceed with this bill until we did the tax reform. I understand the department is almost totally involved in answering inquiries to people who at the same time were submitting briefs to our committee, so I know what you are faced with. I have private chats with the people when they see you and vice versa. So it is a bit much. I am going to suggest we do not meet tomorrow because I think it is absolutely essential we have the attention of the tax people. Perhaps I can organize with you after the meeting with respect to some timetable for your meetings next week or the week after. Would that be satisfactory?

• 1545

Mr. Dodge: Yes.

The Chairman: Then I am going to suggest that the meeting tomorrow be cancelled. Let us proceed.

Mr. Dodge: We have put together what we hope will be useful to the committee. It is a very simple sort of guide to what is not necessarily a simple piece of legislation that is being proposed. We have tried to organize this, Mr. Chairman, so we could bring together the principal clauses and the consequential clauses, and we did this by topic. We thought that might be the easiest way to go through this and give the committee a reasonable understanding of what we are trying to deal with here. We did this alphabetically, so how quickly or slowly we proceed on any given issue is the committee's call.

The first issue relates to the attribution rules as they apply to the CPP, and the main purpose here is to provide an exclusion where the taxpayer directs the CPP be paid to his spouse. In that case, the CPP would be counted as part of the spouse's income. This, as you are aware, has been something that has been long under discussion and—

[Translation]

Je crois que le Comité ne connaît pas Joe Gill. Joe nous a été prêté par *Clarkson's* et il travaille avec nous depuis un an aux questions qui intéressent les sociétés. Le 1^{er} juin, il est passé au groupe de la législation et c'est dans ce groupe qu'il travaillera pour nous pendant une deuxième année. Nous sommes très heureux que Joe se trouve au ministère pendant ces deux ans.

Il y a une autre question d'organisation à régler avant que nous commencions, monsieur le président. Vous aviez demandé si nous pourrions être présents demain à 10 heures. Il se trouve que ce serait extrêmement difficile. Il y a déjà longtemps, nous avons organisé une très vaste réunion avec les administrateurs fiscaux du Canada; cette réunion aura lieu demain de 9 heures à 14h30. Serait-il possible que le Comité trouve un autre moment opportun? Malheureusement, cette réunion avait été organisée il y a plusieurs semaines et il est maintenant impossible de la remettre à plus tard.

Le président: Monsieur Dodge, mon premier projet était de ne pas vraiment procéder à l'examen de ce projet de loi avant que nous nous soyons occupés de la réforme fiscale. Je sais que le Ministère passe presque tout son temps à répondre aux demandes de gens qui, en même temps, soumettaient des mémoires à notre Comité. Je connais donc le problème avec lequel vous êtes aux prises. J'ai des entretiens privés avec les gens qui vous voient et inversement. C'est donc un peu trop. Je suggère que nous n'ayons pas de réunion demain, car je pense qu'il est absolument essentiel que nous retenions l'attention des spécialistes de la fiscalité. Peut-être, après la réunion, pourrais-je m'entendre avec vous sur un calendrier de réunions pour la semaine prochaine ou la semaine suivante. Cela vous conviendrait-il?

M. Dodge: Oui.

Le président: Je suggère donc que la réunion de demain soit annulée. Allons-y.

M. Dodge: Nous avons composé un document qui, du moins nous l'espérons, sera utile au Comité. C'est un petit guide très simple au sujet d'un projet de loi qui, lui, n'est pas forcément. Monsieur le président, nous avons essayé d'organiser ce document pour pouvoir regrouper les principales dispositions et les dispositions corrélatives, et nous l'avons fait par sujet. Nous avons pensé que ce serait le moyen le plus facile d'attaquer les questions et de bien faire comprendre au Comité le problème que nous abordons ici. Nous avons suivi l'ordre alphabétique. C'est donc le Comité qui décidera de la vitesse ou de la lenteur de l'étude d'une question donnée.

La première question se rapporte aux règles d'attribution qui s'appliquent au RPC et le principal but poursuivi ici est de fournir une exclusion lorsque le contribuable décide que le RPC doit être versé au conjoint. Dans ce cas, le RPC ferait partie du revenu du conjoint. Comme vous le savez, cette question est débattue depuis longtemps et...

[Texte]

The Chairman: Is it subclause 15(2) or is it clause 56?

Mr. Dodge: It is subclause 15(2) of the bill and it relates to section 56 of the act.

The Chairman: Oh, I see. It is subclause 15(2) of the bill. Okay, fine.

Mr. Dodge: I am sorry. I should have explained our nomenclature here. The column where you see N or nothing, or PR... where you see nothing, that was a proposal from the February budget; where you see PR, that is something that was done by press release—

Mr. Garneau: Where do you see that?

Mr. Dodge: Look down that first page. For example, under attribution rules you will see N, and that means this is a very technical clause that we would like to see passed with the bill.

The Chairman: Then this is subclause 15(1), not subclause 15(2), because subclause 15(2) deals with the *de minimis* rule concerning prizes for scholarships and so on. Subclause 15(1) is what you want.

Mr. Dodge: Yes, it should be subclause 15(1). My apologies, Mr. Chairman.

That is the purpose of those attribution rules, and Mr. Lalonde would be happy to provide any further explanation should the committee wish it.

Miss Nicholson: Did you say that this has been under discussion for some time?

Mr. Dodge: The idea, Miss Nicholson, of allowing for tax purposes where the CPP payment is directed to the spouse, that it be taxable in the spouse's hands rather than in the initial CPP recipient's hand—

Miss Nicholson: It is taxable in the hands of the recipient.

Mr. Dodge: The recipient is nominally the person to whom the CPP is paid, but now there is a provision that the individual may direct the CPP to be paid to his or her spouse, and in that case it would be appropriate to have it taxed in the hands of the spouse rather than in the hands of the initial recipient. That is what this is really providing for.

• 1550

The Chairman: This solves the problem in the divorce system where you can now seize a spouse's CPP or a portion of a CPP. Is that the correct answer to that?

Mr. Dodge: It would solve it in that case; or where there is an election to split the CPP payment for any reason, indeed it can be directed.

The Chairman: In other words, you can use this as a tax avoidance scheme. You can direct your CPP to your spouse, and in that case equalize income and therefore

[Traduction]

Le président: S'agit-il du paragraphe 15(2) ou de l'article 56?

M. Dodge: Il s'agit du paragraphe 15(2) du projet de loi, qui se rapporte à l'article 56 de la loi.

Le président: Je vois. C'est le paragraphe 15(2) du projet de loi. D'accord.

M. Dodge: Excusez-moi. J'aurais dû expliquer les termes dont nous nous servons ici. La colonne où l'on trouve la lettre N ou rien du tout, ou PR... là où il n'y a rien, il s'agit d'une proposition du budget de février. Là où c'est marqué PR, la chose s'est faite par communiqué de presse...

M. Garneau: Où est-ce?

M. Dodge: Au bas de la première page. Par exemple, sous la rubrique des règles d'attribution, vous voyez un N. C'est qu'il s'agit d'une disposition très technique que nous aimerions voir adopter en même temps que le projet de loi.

Le président: C'est donc l'alinéa 15(1), et non 15(2), car celui-ci traite de la règle de *minimis* appliquée aux bourses, aux récompenses et le reste. Ce qui nous intéresse, c'est le paragraphe 15(1).

M. Dodge: Oui, cela devrait être le paragraphe 15(1). Je m'excuse, monsieur le président.

Tel est l'objet de ces règles d'attribution et M. Lalonde se fera un plaisir de fournir d'autres explications à la demande du Comité.

Mme Nicholson: Avez-vous dit que cette question est débattue depuis assez longtemps?

M. Dodge: La question, madame Nicholson, de permettre aux fins de l'impôt, lorsque le RPC est versé au conjoint, que cette somme soit imposable au titre du revenu du conjoint plutôt qu'au revenu du bénéficiaire initial du RPC...

Mme Nicholson: Est-ce imposable au titre du revenu du bénéficiaire?

M. Dodge: Le bénéficiaire est théoriquement la personne à qui le RPC est versé, mais il y a maintenant une disposition voulant que l'intéressé puisse demander que le RPC soit versé à son conjoint et, dans ce cas, il conviendrait que la pension soit imposée au titre du revenu du conjoint plutôt que du bénéficiaire initial. Tel est l'effet véritable de cette disposition.

Le président: Cela règle le problème des cas de divorce où l'on peut faire saisir le RPC ou une partie du RPC d'un conjoint. Est-ce là la bonne solution à ce problème?

M. Dodge: Cela réglerait le problème dans un tel cas; ou encore dans les cas où l'on choisit de diviser le paiement du RPC pour quelque raison que ce soit. Cela peut être effectivement exigé.

Le président: En d'autres termes, vous pouvez utiliser ce dispositif comme évasion fiscale. Vous pouvez transférer votre RPC à votre conjoint et dans ce cas,

[Text]

reduce the income of recipients of CPP considerably. Is that right?

Mr. Dodge: No, whatever direction it provided for under CPP, whatever you can do for CPP... all we are doing is bringing the tax treatment into line with whatever you can deal with.

Mr. Garneau: I just want to make sure I understand your note. When you said subclause 15(1) and section 56, is it clause 56 of Bill—

Miss Nicholson: No, the Income Tax Act.

Mr. Dodge: It is section 56 of the Income Tax Act and subclause 15(1) of Bill C-64.

The Chairman: This clause may not only cover CPP; it covers any private benefit or private pension income as well, where it has been directed to the person who did not pay for the pension in the first place but to some other recipient of that pension income.

Mr. Dodge: Correct.

The Chairman: Any problem with that, anybody?

The consequential clause is clause 25. What is this attribution rule?

Mr. Gerry Lalonde (Senior Tax Policy Officer, Department of Finance): The consequential clause 25 deals with the general attribution rules we have where a person transfers property to his spouse or children and the attribution rules attribute the income back to the transferor spouse. In the absence of this amendment, the policy expressed under clause 56 would be subverted by the fact that the attribution rules would then kick in to achieve the same result, that you have transferred the right to the pension plans to the spouse and other income arising from that right would be attributed back to you. So the consequential is to ensure that the same policy is met.

The Chairman: One of the principal complications of this Income Tax Act is these attribution rules. With the new white paper provisions, is there any thought of getting rid of these attribution rules, which seem to be no longer nearly as applicable, in view of the flat rating you have in the rate schedule?

Mr. Dodge: I think it is fair to say, Mr. Chairman, that the flatter the schedule, the less the necessity.

The Chairman: That is right.

Mr. Dodge: It is not exactly a totally flat schedule we have ended up with. As you know, the rates vary, with federal rates from 17% to 29%. But your observation is quite correct that it is less important, of less consequence, than it was under the existing—

[Translation]

égaliser les revenus et par conséquent réduire considérablement le revenu des bénéficiaires du RPC. Est-ce exact?

M. Dodge: Non, quel que soit le bénéficiaire autorisé en vertu du RPC, quelles que soient les dispositions qui s'appliquent au RPC... Tout ce que nous faisons, c'est de rendre le traitement fiscal conforme à ce qui est autorisé.

M. Garneau: Je veux tout simplement m'assurer que je comprends bien votre note. Vous avez parlé de paragraphe 15(1) et de l'article 56. S'agit-il de l'article 56 du projet de loi?

Mme Nicholson: Non, de la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. Dodge: C'est l'article 56 de la Loi de l'impôt sur le revenu et le paragraphe 15(1) du projet de loi C-64.

Le président: Cette disposition pourrait bien ne pas s'appliquer uniquement au RPC; elle s'applique à tout bénéfice privé ou revenu d'une pension privée dans les cas où le paiement est fait non pas à la personne qui a payé la pension, mais à un autre bénéficiaire de cette pension.

M. Dodge: C'est exact.

Le président: Quelqu'un voit-il des problèmes à cela?

Le dispositif corrélatif est constitué par l'article 25. Quelle est cette règle d'attribution?

M. Gerry Lalonde (agent supérieur à la politique fiscale, ministère des Finances): La disposition corrélatrice 25 traite des règles générales d'attribution qui s'appliquent lorsque quelqu'un transfère des biens à son conjoint ou ses enfants et les règles d'attribution ramènent le revenu au titre du conjoint de la personne qui effectue le transfert. En l'absence de cette modification, la politique exprimée par l'article 56 serait violée puisque les règles d'attribution s'appliqueraient alors pour obtenir le même résultat, soit que vous avez transféré le droit aux régimes de pensions au conjoint et que le revenu provenant de ce droit vous serait attribué de nouveau. La disposition corrélatrice a donc pour objet de faire en sorte que l'on applique la même politique.

Le président: Ces règles d'attribution constituent une des principales complications de la Loi de l'impôt sur le revenu. Dans le contexte des dispositions nouvelles du Livre blanc, a-t-on songé à abolir ces règles d'attribution, qui ne semblent plus s'appliquer tellement, étant donné l'aplanissement des taux que l'on trouve dans les tarifs?

M. Dodge: Je crois qu'il est juste de dire, monsieur le président, que plus le tarif est plat, moins c'est nécessaire.

Le président: Vous avez raison.

M. Dodge: Nous n'avons pas abouti à un tarif absolument plat. Comme vous le savez, les taux varient, les taux fédéraux se situant entre 17 p. 100 et 29 p. 100. Mais votre observation est juste: c'est moins important, cela prête moins à conséquence qu'en vertu du régime existant.

[Texte]

The Chairman: Have you had any study done on the time used by Revenue officials in trying to follow this attribution business? Really, what you are doing is trying to prevent people from giving income-producing property to a spouse or a child, and that means you have to follow up those transactions and determine what in fact was attributed. There surely must be a great deal of accounting wear and tear on the minds not only of the private accounting firms but of Revenue officials. I was wondering what thought you had given to maybe just getting rid of the attribution rules.

Mr. Joseph Gill (Special Adviser, Legislation, Department of Finance): In answer to the first part of your question, Mr. Chairman, as to the time Revenue would spend, I would imagine—and I do not have specific information on this—just from what I saw in practice, it would be done on a test basis. The rules are there, so if they looked at a return and if an income that had been there one year disappeared and there was no evidence of a gain and so on, they would have the rules if they happened to come across it. It is a very difficult thing to do on a regular basis. I doubt if it is part of the computerized system.

• 1555

The Chairman: You are then telling me we do not bother following up the attribution rules anyway; they are just there to fill up the Income Tax Act so we can use more paper. So what are you worried about?

Mr. Gill: I think the answer would be that they are there to be used when the problem is significant and it curbs the avoidance. People do not proceed with it in the face of the fact that if it is uncovered on a test basis, the act is there to get them.

Mr. Layton: Mr. Chairman, I was prompted by your question to wonder just what value it really is in dollars and cents. Is there really a question here of collection, or is there a question, as you say, of a safeguard?

Mr. Dodge: No, the attribution rules, even under the new white paper proposals, are extremely important with respect to minor children; they become very much less important with respect to spouses.

Mr. Layton: What about wage earners or...?

Mr. Dodge: It just simply the structure, as the chairman has pointed out, and the fact that we now have moved or are proposing to move from an exemption to a credit system. What this means is that the maximum one could save in taxes by transferring money from a high-income spouse to one with zero income has been reduced from something in the order—do not hold me precisely to the number—of \$10,000 to something in the order of \$4,000 annual tax savings. That is assuming a zero income of the other spouse.

[Traduction]

Le président: Avez-vous fait faire des études sur le temps que les agents du ministère du Revenu prennent pour essayer de faire respecter ces règles d'attribution? Ce que vous faites, en réalité, c'est d'essayer d'empêcher les gens de remettre des biens producteurs de revenus à un conjoint ou à un enfant. Par conséquent, vous devez suivre ces transactions et déterminer ce qui a été effectivement attribué. Cela crée sûrement beaucoup de travail de comptabilité non seulement pour les sociétés de comptables privées, mais aussi pour les fonctionnaires du ministère du Revenu. N'avez-vous pas songé à abolir tout simplement les règles d'attribution?

M. Joseph Gill (conseiller spécial, Législation, ministère des Finances): En réponse à la première partie de votre question, monsieur le président, pour ce qui est du temps consacré à cela par le ministère du Revenu, j'imagine—sans posséder de renseignements précis sur cette question—que, d'après ce que j'ai vu en pratique, cela se ferait sous la forme de tests. Les règles sont là, de sorte que s'ils examinaient un rapport et qu'un revenu s'étant trouvé là une année avait disparu sans que rien n'indique un gain, ils pourraient se fonder sur les règles s'ils découvraient un cas de ce genre. Il est très difficile d'agir de la sorte avec régularité. Je ne crois pas que ce soit informatisé.

Le président: Si je comprends bien, de toute manière, nous ne nous soucions pas de faire respecter les règles d'attribution; elles ne servent qu'à gonfler la loi de l'impôt sur le revenu pour que nous puissions utiliser davantage de papier. De quoi vous inquiétez-vous donc?

M. Gill: La réponse, je crois, c'est que les règles sont là et qu'on peut les utiliser lorsque le problème est important et qu'elles réduisent l'évasion fiscale. Les gens ne s'en servent pas car ils savent que, si leur cas est découvert au cours d'une inspection la loi saura les punir.

M. Layton: Monsieur le président, votre question m'amène à me demander de quel montant il s'agit au juste. Est-ce une question de perception ou bien une question, pourrait-on dire, de garantie?

M. Dodge: Non, les règles d'attribution, même en vertu des nouvelles propositions du livre blanc, sont extrêmement importantes en ce qui concerne les enfants mineurs; elles perdent beaucoup de leur importance pour ce qui est des conjoints.

M. Layton: Qu'en est-il des salariés ou...?

M. Dodge: C'est tout simplement une question de structure, comme le président l'a signalé, et le fait que nous passons maintenant ou que nous proposons de passer d'un régime d'exemptions à un régime de crédits. En conséquence, le maximum d'impôt que l'on pourrait épargner en transférant de l'argent d'un conjoint à revenu élevé à un conjoint sans revenu a été réduit pour passer de quelque—je ne saurais vous donner ici un chiffre exact—dix mille dollars à environ quatre mille dollars d'épargnes fiscales annuelles. On suppose ici que l'autre conjoint a un revenu nul.

[Text]

This is really what the chairman, I think, was referring to, that the incentive to split has been reduced quite significantly. However, with minor children, where the child would go on for up to 18 years with reasonably expected virtually no income on his own, that incentive still remains fairly large. One would therefore have to be very careful in considering whether attribution rules continue to be needed. One would have to be very careful in respect of minor children, although much less so now in respect of spouses.

The Chairman: The procedure was much abused with minor children. What always surprised me in the attribution rules was that we never did it for children over 18. In order to have an attribution, you have to transfer something and people usually are reticent to make absolute transfers to those under 18 because you get a locked in feature; they are not able to dispose of the property, you have to have trustees and all sorts of things. It really is not all that convenient and it is kind of expensive. When you are looking at the relatively small rate difference, it seemed to me that it really would not be worth it.

Mr. Dodge: The rate difference is of course 29 versus 0 for a minor child, so the incentive would still be there if you removed it entirely from minor children.

The Chairman: The minor children would be taxed at 17% though, would they not?

Mr. Dodge: It would move from 0% to 17% to 26%; you are absolutely correct.

The Chairman: Is there anyone else who wants to talk about attribution rules? These are things that everybody in tax would like to talk about—a very delightful subject.

Next we will deal with Cape Breton tax credits.

• 1600

Mr. Lalonde: The existing section 127(10) of the act provides that the Minister of National Revenue can ask advice from the Minister of Regional Industrial Expansion for the purposes of determining whether property is certified property within the original 50% special investment tax credit, now the 40% ITC, and going down under tax reform to the 30% ITC.

The reason for that power was because the concept of certified property related back to an old DREE concept of a facility, a concept with which Revenue Canada is not totally familiar. So the act provided for a mechanism under which the Minister of National Revenue could ask advice of the Minister of Regional Industrial Expansion.

With the advent of the Cape Breton tax credit, we now have the reverse. It is a situation in which the Minister of DRIE is certifying property using certain income tax concepts. It is primarily a DRIE program, but it has to be

[Translation]

C'est de cela que parlait le président, je crois, c'est à dire que l'encouragement à diviser le revenu a été réduit considérablement. Pourtant, dans le cas des enfants mineurs, c'est-à-dire le cas où l'enfant pourrait se rendre jusqu'à dix-huit ans avec l'assurance raisonnable de ne retirer aucun revenu propre, cet encouragement demeure assez important. Il faudrait donc se montrer très prudent lorsqu'on se demande si les règles d'attribution demeurent nécessaires. Il faudrait se montrer très prudent en ce qui concerne les enfants mineurs, quoi que beaucoup moins aujourd'hui en ce qui concerne les conjoints.

Le président: Il y a eu des abus dans le cas des enfants mineurs. J'ai toujours été étonné que les règles d'attribution ne s'appliquent pas aux enfants de plus de dix-huit ans. Pour qu'il y ait attribution, il faut transférer quelque chose et les gens hésitent habituellement à effectuer des transferts absolus aux personnes de moins de dix-huit ans puisqu'il est alors impossible de toucher aux sommes en question; on ne peut pas disposer de ces biens, il faut des fiduciaires et toutes sortes d'autres conditions. Ce n'est pas vraiment commode et c'est un peu cher. Lorsqu'on examine la différence relativement faible des taux, il me semble que cela n'en vaut pas la peine.

M. Dodge: La différence de taux est évidemment de 29 contre 0 dans le cas d'un enfant mineur, de sorte que l'encouragement demeurerait si l'on cessait entièrement d'appliquer le régime aux enfants mineurs.

Le président: Les enfants mineurs seraient toutefois imposés à 17 p. 100, n'est-il pas vrai?

M. Dodge: Cela passerait de 0 p. 100 à 17 à 26 p. 100; vous avez absolument raison.

Le président: Y-a-t-il quelqu'un d'autre qui désire parler des règles d'attribution? Ce sont là des sujets dont aiment parler tous les gens qui s'occupent d'impôts—c'est un sujet d'un immense intérêt.

Nous allons maintenant traiter des crédits d'impôt pour le Cap-Breton.

M. Lalonde: L'article 127(10) actuel de la loi prévoit que le ministre du Revenu national peut demander avis au ministre de l'Expansion industrielle régionale pour déterminer si les biens sont des biens certifiés dans le cadre du crédit d'impôt spécial à l'investissement, qui était d'abord de 50 p. 100, qui est maintenant de 40 p. 100 et qui, en vertu de la réforme fiscale, passera à 30 p. 100.

La raison de ce pouvoir, c'est que le concept des biens certifiés se rattache au concept d'installation de l'ancien MEER, concept avec lequel Revenu Canada n'est pas entièrement familier. La loi prévoit donc un mécanisme en vertu duquel le ministre du Revenu national pourra demander conseil au ministre de l'Expansion industrielle régionale.

Avec l'avènement du crédit d'impôt pour le Cap-Breton, nous avons maintenant l'inverse. C'est une situation dans laquelle le ministre du MEIR atteste des biens en se servant de certains concepts de l'impôt sur le

[Texte]

property within certain classes of the income tax regulations and that sort of thing. And we have run into situations where officials of DRIE may not have been as conversant with income tax concepts as they would have liked to have been, yet the Minister of National Revenue or the Department of National Revenue could not supply information because there was no particular authority to do it under the Income Tax Act.

The amendment here provides for the reverse of the original situation where the Minister of DREE was giving information to the Minister of National Revenue. Now the Minister of National Revenue can give information about tax provisions to the Minister of DRIE.

Mr. de Jong: First of all, what sort of information? I mean, is this information about specific cases, specific individuals, companies?

Mr. Lalonde: Two types of information are contemplated here. There is a corresponding amendment in the area of the confidentiality rules, and that is required because there are certain circumstances where not so much individuals as corporate entities and the people behind corporate entities who were involved in certain less straightforward transactions under the old SRTC program are being attracted now by the Cape Breton tax measures.

So one of the things the Department of Regional Industrial Expansion has expressed an interest in is whether this outfit that is coming to them now for Cape Breton certification has a bad track record, if you will, under other things that have come up in the past. Not so much, again, with respect to individuals but with respect to corporate entities—

The Chairman: Is there a discretion in the hands of the department as to whether an investment, if it falls within the guidelines, is certifiable or not?

Mr. Lalonde: There is no express discretion given in the Income Tax Act, other than it talks about the idea of certified property under the Cape Breton incentive to be only property that is in an approved project approved by the Minister of Regional Industrial Expansion. We believe that the approval process in itself incorporates a discretion by virtue of the fact that it requires the Minister to exercise a duty, and to do so not capriciously or unfairly but with due regard to all the circumstances.

The Chairman: In other words, you are saying that the Minister could approve my project to build a boot and shoe factory and deny Simon's project to build one, because he felt that Simon had diddled the taxpayers with

[Traduction]

revenu. C'est essentiellement un programme du MEIR, mais il faut que ce soient des biens faisant partie de certaines catégories des règlements de l'impôt sur le revenu et autres choses du genre. Et nous avons connu des situations où des fonctionnaires du MEIR peuvent ne pas connaître aussi bien qu'ils le voudraient les concepts de l'impôt sur le revenu, et pourtant le ministre du Revenu national ou le ministère du Revenu national ne pouvait pas fournir ce renseignement parce qu'il n'en avait pas le pouvoir exprès en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu.

La présente modification prévoit l'inverse de la situation originale où le ministre du MEER fournissait des renseignements au ministre du Revenu national. Maintenant, le ministre du Revenu national peut fournir des renseignements sur les dispositions fiscales au ministre du MEIR.

M. de Jong: Tout d'abord, quelles sortes de renseignements? Je précise: s'agit-il des renseignements au sujet de cas particuliers, de personnes, de sociétés particulières?

M. Lalonde: Il y a ici deux types de renseignements qui sont envisagés. Il existe une modification correspondante dans le domaine des règles du secret et cette modification s'impose parce qu'il existe des circonstances spéciales où ce ne sont pas tellement des individus, mais des sociétés et les gens qui en font partie qui ont fait des transactions pas tout à fait correctes en vertu de l'ancien programme CIRS et sont maintenant attirés par les mesures fiscales appliquées au Cap-Breton.

Le ministère de l'Expansion industrielle régionale s'est montré désireux de savoir notamment si telle société qui communique maintenant avec ce ministère pour se faire certifier à l'égard du Cap-Breton possède ou non un dossier intact par rapport à d'autres situations passées. Ce sont moins, je vous le répète, les individus que les sociétés.

Le président: Le ministère possède-t-il des pouvoirs discrétionnaires pour déterminer si un investissement conforme aux lignes directrices peut être certifié ou non?

M. Lalonde: Aucun pouvoir discrétionnaire n'est accordé expressément dans la Loi de l'impôt sur le revenu sauf qu'il y est statué que des biens certifiés en vertu de l'encouragement fourni au Cap-Breton sont uniquement les biens qui constituent un projet approuvé par le ministre de l'Expansion industrielle régionale. Nous croyons que la formule d'approbation contient déjà un pouvoir discrétionnaire puisqu'elle oblige le ministre à exercer une fonction, et non pas d'agir d'une manière capricieuse ou injuste mais en tenant bien compte de toutes les circonstances.

Le président: En d'autres termes, vous dites que si le ministre pouvait approuver mon projet de construire une usine de chaussures, il pourrait rejeter le projet de Simon qui veut en faire autant, parce qu'à son avis, Simon a

[Text]

his misuse of SRTC's, even though Simon had never been charged or convicted of that. Is that right?

Mr. Lalonde: Not so much if he had never been charged or convicted, but he could—

The Chairman: But suppose he had been charged and convicted and paid the penalty. I mean, let us assume he is a provable crook. Can the Minister still refuse to certify the project? I mean, he has done it for me. I have an approach; I am lily white. Simon comes along; he has done his term in Kingston and he comes out and says he really wants to get back in business. Can he say you are going to have to double-jeopardy and pay your penalty over again?

• 1605

Mr. Lalonde: Well, that would certainly be something that would come into account in determining whether the Minister had exercised his power capriciously or had exercised his power giving due regard to all the facts and circumstances. That would be one relevant fact and circumstance; it may not be one that is critical in the particular example, depending on the nature of the proposal. It may very well be, to use a different example, that for the exercise of a discretion the Minister of DRIE may have found that he has already certified 15 proposals for hotel towers, and in his opinion he does not believe it would be in the national interest to certify another one. He would rather, in the context of administering the Cape Breton program, certify a proposal for a manufacturing facility of some sort within the parameters of the incentive.

The Chairman: Where is this in the act that there is an absolute discretion to determine investment? In other words, this seems to me to be the only place that in any taxing statute there is a provision that if you happen to get the Minister's blessing you get a tax deduction. Is there any other place in the act that allows this kind of thing?

Mr. Lalonde: This is a unique tax credit. It is one that has a very high level. It was instituted, as you know, in response to a closure of a heavy water plant, I guess it was, out in Cape Breton. As evidenced by the fact that it is administered by the Department of Regional and Industrial Expansion, it was always identified and intended to be the nearest tax substitute for a direct expenditure program. In this case the approval process was part and parcel of the design, if you will, of the incentive in order to target an incentive to approved projects, projects the Department of Regional and Industrial Expansion feels would be appropriate for the Cape Breton area and for the economy of the Cape Breton area. In a similar circumstance, had it been a grant program they would take into account their various criteria for giving away grants. Similarly, for this 60%

[Translation]

triché avec les contribuables en utilisant mal les CIRS, alors même que Simon n'a jamais été accusé ni trouvé coupable d'un tel délit. Est-ce exact?

M. Lalonde: Pas tellement s'il n'a jamais été accusé ni reconnu coupable, mais il pourrait. . .

Le président: Mais supposons qu'il a été accusé, reconnu coupable et qu'il a purgé sa peine. Supposons qu'on puisse faire la preuve qu'il s'agit d'un escroc. Le ministre peut-il toujours refuser de certifier le projet? Après tout, il a approuvé le mien. Voici ma méthode; je me présente en toute innocence. Simon se présente; il a purgé sa peine à Kingston, il vient de sortir et annonce qu'il veut se remettre aux affaires. Peut-il dire que vous allez devoir être jugé à nouveau pour la même chose et purger de nouveau la peine?

M. Lalonde: Eh bien, voilà, certainement, quelque chose dont il faudrait tenir compte pour décider si le ministre avait exercé ses pouvoirs de manière capricieuse ou en tenant compte de l'ensemble des faits et des circonstances. Cela constituerait très certainement un fait et une circonstance dont il convient de tenir compte; il se peut que dans ce cas précis, selon la nature du projet, cet élément ne revêt pas une importance critique. Il se peut très bien, pour prendre un autre exemple, que dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le ministre de l'Expansion industrielle régionale ait découvert qu'il a déjà autorisé 15 projets de construction de tours hôtelières et qu'à son avis, il ne semble pas être dans l'intérêt national d'en autoriser une autre. S'agissant de l'administration du programme du Cap-Breton, il lui semblera peut-être préférable de donner son aval à un projet qui prévoit la construction d'une unité de fabrication dans le cadre des mesures d'incitation.

Le président: Mais où est, dans la Loi, la disposition qui accorde un pouvoir discrétionnaire absolu à l'égard des décisions d'investissement? Autrement dit, ceci me semble constituer un exemple unique d'une disposition fiscale qui vous permet d'obtenir une édicition d'impôt du simple fait que le ministre décide de vous accorder cette grâce. Trouve-t-on dans la loi d'autres exemples de dispositions permettant ce genre de choses?

M. Lalonde: Il s'agit d'un crédit d'impôt exceptionnel et de très haut niveau. Ce crédit a été, comme vous le savez, créé en réponse à la fermeture d'une usine de fabrication d'eau lourde qui se trouvait, si j'ai bonne mémoire, au Cap-Breton. Ainsi qu'en témoigne le fait que c'est administré par le ministère de l'Expansion industrielle régionale, ces mesures ont toujours été considérées comme remplaçant, du point de vue fiscal, un programme de dépenses directes. Dans le cas présent, le processus d'approbation était intimement lié à la conception même des mesures d'incitation visant certains projets déjà approuvés, c'est-à-dire des projets que le ministère de l'Expansion industrielle régionale considérait comme bons pour la région du Cap-Breton et pour son économie. Dans de pareilles circonstances, s'il s'était agi d'un programme de subventions, on aurait tenu compte

[Texte]

investment tax credit, which was very generous when it was introduced, they would take into account the criteria they generally do.

Mr. de Jong: I am bothered by this too. I have the same concerns that have been expressed by the chairman. I sympathize with what you are trying to do. In essence what you are trying to do is make certain that the horrors of the SRTCs are not repeated here and that you are able to weed out some of the hucksters that helped rip off substantial amounts of money from the Canadian taxpayers through the SRTC program. I am in full sympathy and support that effort, but I wonder if the way you are doing it is not only creating complications but you are instituting and introducing a whole other principle into the tax system that I do not think is consistent with what else is in our tax system.

If you are doing it here then why not somewhere else? It can lead to all sorts of not just confusion, but in the end, if not properly used by unscrupulous governments—and I am not saying that in this instance this will be used, but theoretically when you are dealing with law you have to deal in terms of theory as well—can be used by unscrupulous bureaucrats, administrators, Ministers, and so forth to prejudice against some applications as opposed to others.

I am wondering, would it not be simpler and at the same time maintain the integrity of our income tax system by not trying to induce economic activity through the tax system, but straight through grants, which are much more accountable? Is it not a better instrument, a cleaner instrument to use than a tax credit system?

• 1610

Mr. Dodge: Mr. de Jong, all this is clearly something that is judgment, and the whole Cape Breton program run through the tax system is a little different from what we have normally done, to try to address a very serious problem that existed in Cape Breton, and to try to address it without having to set up yet another whole major apparatus. What has been proposed here is really a rather minor modification in the information on that basic program, which is already established in law, and it is really a modification to ensure that appropriate information can be brought to bear in the making of that decision. That is really what this particular amendment is designed to address. We are not opening a new Cape Breton program; rather, just trying to ensure that the act allows information exchange, so the program as it existed and as legislated by Parliament can work appropriately and effectively and provide the taxpayer with reasonable protection against fraud and other problems.

[Traduction]

des divers critères auxquels est soumis l'octroi de subventions. De même, s'agissant de ce crédit d'impôt qui correspond à 60 p. 100 des sommes investies, c'est-à-dire une disposition très généreuse à l'époque où elle a été adoptée, on aurait tenu compte des critères normalement retenus en pareil cas.

M. de Jong: Moi aussi, cela m'inquiète et suscite chez moi les mêmes préoccupations dont a fait état le président. Je comprends le résultat que vous visez. En fait, vous essayez de vous assurer que ne seront pas répétées ici les horreurs auxquelles ont donné lieu les CIRS et vous pensez pouvoir éliminer certains des charlatans qui ont aidé à extorquer du contribuable canadien des sommes d'argent considérables, par le biais du programme des CIRS. Je suis tout à fait en accord avec cet effort, mais je me demande si l'approche que vous avez adoptée pour ce faire ne va pas à la fois créer des complications supplémentaires et introduire dans le système fiscal un principe nouveau qui n'est pas, à mon avis, conforme à l'ensemble de notre dispositif fiscal.

Si vous introduisez ici une telle mesure, qu'est-ce qui empêcherait de l'introduire autre part? Cela peut entraîner non seulement de grandes confusions mais peut également finir, dans la mesure où cette mesure pourrait être utilisée par des gouvernements sans scrupules, et je ne dis pas qu'il s'agisse là en espèces, mais, du point de vue théorique, lorsque vous vous penchez sur une question de droit, vous devez également tenir compte des applications théoriques—cela pourrait donc être utilisé par des fonctionnaires, des administrateurs, des ministres sans scrupules et ouvrir la voie au favoritisme.

Je me demande s'il ne serait pas plus simple et plus favorable au maintien de l'intégrité de notre régime fiscal de ne pas utiliser la fiscalité pour encourager l'activité économique mais plutôt de recourir à des subventions directes, plus facilement contrôlables? La subvention ne constitue-t-elle pas un meilleur instrument, un instrument plus net, si vous voulez, que les crédits d'impôt.

M. Dodge: Monsieur de Jong, il est clair que tout cela est fait une question de discernement, et l'ensemble du programme visant le Cap-Breton, programme qui, si vous le voulez, fonctionne par le biais de mesures fiscales, est un peu différent de ce que nous avons fait avant; il vise à trouver des solutions à un problème très grave qui se posait au Cap-Breton. Cela constitue un effort pour résoudre ce problème sans avoir à créer un énorme machin. Ce qui a été proposé ici constitue en fait une modification mineure des paramètres du programme de base qui existe déjà au plan juridique et il s'agit d'une modification visant à assurer que les décisions qui doivent être prises seront fondées sur des renseignements valables et suffisants. Voilà ce à quoi tend la modification envisagée. Nous ne lançons pas un nouveau programme pour le Cap-Breton; nous voulons simplement essayer d'assurer que les dispositions législatives permettent cet échange d'informations afin que le programme tel qu'il

[Text]

Mr. de Jong: I understand that; and as I mentioned before, I am sympathetic to what you are trying to do here. But I raise the concern and the question, are you not, in trying to do the right thing, ending up with a sort of new tax regime that is inconsistent with the rest of the taxation regime existing in other parts of the country, and would it not be better just to do the whole thing through a straight granting agency? You have DRIE in place already, and hopefully they have the technical expertise to be able to judge the trustworthiness, and the capability as well, of applicants when they are applying for grants to carry on commercial activities in the region.

Mr. Dodge: "Better" is a difficult word to handle. It could be done. There is no reason it could not be done that way. There is some advantage in the case of this program of doing it through the Income Tax Act, because you are already building in the 20% Atlantic ITC that is there. So it is, if you will, a sort of one-stop shopping for it, rather than your having to ensure that the 20% ITC was claimed and then figure out exactly how the grant would work and have the grant grind, the CCA, and so on. This is a bit simpler for the investor. The attempt has been to get good, reasonable development into Cape Breton, to substitute for the employment loss that takes place because of the closure of the heavy water plants.

Mr. de Jong: The fact that the government is asking for this amendment also seems to me to indicate that you have been experiencing some problems; that some of the folks who have been involved in the SRTC scam are sniffing around and seeing if they cannot pull the same number in Cape Breton. Can you elaborate on that a bit?

Mr. Dodge: Clearly I am not in a position to divulge individuals' names. But the answer, broadly speaking, is yes, some of the individuals who were heavily into SRTCs have appeared on the scene, and there is possibility of used, not new, capital going in, and so on. So the government believes in light of the problems we have had in the past, it is better to head those problems off at the pass than to try to get them after the cat is out of the bag, and it believes this is a not inappropriate way to try to deliver an incentive to get development into a very hard-pressed area.

[Translation]

existe et tel qu'il a été créé par le Parlement puisse fonctionner correctement et efficacement et offrir aux contribuables un certain nombre de garanties contre la fraude et divers autres problèmes susceptibles de se poser.

M. de Jong: Je comprends cela et, comme je l'ai déjà dit, je suis assez favorable à ce que vous essayez de faire. Mais une chose me préoccupe et je me demande si tout en visant un objectif certes justifié, vous n'allez pas finir par introduire un nouveau régime fiscal incompatible avec l'ensemble du régime fiscal en vigueur dans les autres régions du pays. En un mot, ne serait-il pas préférable de faire gérer l'ensemble du projet par un organisme chargé d'accorder des subventions directes? Vous avez déjà le MEIR et l'on est en train de penser qu'il possède les connaissances techniques nécessaires pour pouvoir jauger le crédit et les capacités de ceux qui cherchent à faire subventionner les activités commerciales qu'ils envisagent dans la région.

M. Dodge: C'est le mot «préférable» qui me gêne un peu. Cela, certes, pourrait être fait. Il n'existe aucune raison de soutenir que cela ne pourrait pas être fait de cette manière-là. S'agissant de ce programme précis, il semble avantageux d'agir par le biais de la Loi de l'impôt sur le revenu car vous pouvez profiter des crédits d'impôt de 20 p. 100 déjà prévus pour la région de l'Atlantique. Cela lui permettrait donc de réduire le nombre des étapes administratives et éviterait qu'on ait à s'assurer au préalable que le crédit d'impôt de 20 p. 100 avait été demandé, puis de décider exactement comment la subvention va fonctionner puis de compléter tout cet ensemble de formalités prévues pour les subventions, l'intervention de CEC et ainsi de suite. Cela est un peu plus simple pour l'investisseur. On a essayé d'introduire un développement bénéfique et raisonnable au Cap-Breton, de remédier aux pertes d'emplois auxquelles a donné lieu la fermeture des usines d'eau lourde.

M. de Jong: Le fait que le gouvernement cherche à introduire cette modification me semble également constituer un indice des problèmes que vous avez rencontrés; et que certaines des personnes qui ont trempé dans l'affaire des CIRS roulent aux alentours pour voir s'ils ne pourraient pas refaire le même numéro au Cap-Breton. Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur cela?

M. Dodge: Bien évidemment, je ne suis pas en mesure de nommer qui que ce soit. Mais la réponse est, d'une manière générale, que oui, certaines des personnes qui se sont montrées très actives dans cette affaire de CIRS reviennent et cela crée la possibilité de voir investir non pas des capitaux nouveaux mais des capitaux, si l'on peut dire, recyclés. Donc, étant donné les problèmes auxquels tout cela a donné lieu dans le passé, le gouvernement considère qu'il est préférable de prévenir, dès le début, de tels problèmes plutôt que d'essayer d'y porter remède une fois que le scandale explose et le gouvernement considère donc que cela ne constitue pas une mauvaise manière d'introduire des mesures d'incitation au développement dans une région qui éprouve à l'heure actuelle de grosses difficultés.

[Texte]

[Traduction]

• 1615

Mr. de Jong: Do you have any idea as to the magnitude of dollars involved here?

Mr. Dodge: That could be given to you. I do not have it at my fingertips.

Mr. de Jong: All right. If at some stage you could let the committee know, I would appreciate that.

Mr. Garneau: I wanted to discuss the merits of grants compared to tax credits and the reason why you are asking for this amendment. Is it because earlier on the Minister of National Revenue was not allowed to give what was called confidential information under the Income Tax Act?

Mr. Dodge: That is correct.

Mr. Garneau: But now that he will be allowed to do so, I am worried about the use of that information. If, for example, the Department of National Revenue were to tell the Minister of... Well, the name of the department is being changed; I do not know if you want to change the name in the bill but now it is called the Industrial and Science and Technology, or something like that. Let us say that the Department of Revenue tells the Minister of this new department that one applicant had difficulty with the SRTC before. Will this information be available to the taxpayer himself? I ask this because if the Minister of Regional Industrial Expansion gave his approval and if something happened after that, we will find in the file a notice from the Department of National Revenue that this person or this corporation, even though the corporation had never been found guilty by a court, saying you should not grant a tax credit to that corporation. Does this not seem to be against the Canadian Charter of Rights and Freedoms, or something like that?

Mr. Dodge: I would like Mr. Lalonde to speak further to this, because the main objective here is to ensure that it is prescribed property.

Mr. Lalonde: There are two amendments, one in section 127 and the other in the provisions applicable to disclosure of confidential information. The reason why there are two amendments is to resolve two problems. The first one that has come up and the more easily resolved one is referred to in subsection 127(10) and deals with very technical matters where the DRIE people are in danger of making an error because they are not sure whether this particular type of property is prescribed property or not. In fact, we have identified some cases where errors have been made and it has been embarrassing for the department and for the government.

M. de Jong: Vous faites-vous une idée des sommes en jeu?

M. Dodge: On pourrait vous les donner mais je ne les ai pas en tête.

M. de Jong: Entendu. Pourriez-vous un peu plus tard les faire parvenir au Comité?

M. Garneau: Je voulais parler des avantages comparés des subventions et des crédits d'impôt ainsi que des raisons pour lesquelles vous demandez l'adoption de cette modification. Est-ce parce que le Ministre du revenu national n'était pas antérieurement, d'après les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, autorisé à donner ce qui a été appelé des renseignements confidentiels?

M. Dodge: C'est cela.

M. Garneau: Mais maintenant qu'il sera autorisé à le faire, je m'inquiète de l'usage qui pourrait être fait de ces renseignements. Si, par exemple, le ministère du Revenu national disait au Ministre de... Bien, on est en train de changer l'appellation du ministère; je ne sais pas si vous entendez changer cette appellation dans le projet de loi mais on va maintenant l'appeler ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie ou quelque chose de cet ordre. Disons donc que le ministère du Revenu dit au Ministre chargé de ce nouveau département qu'un des postulants a antérieurement eu des problèmes vis-à-vis des CIRIS. Ces renseignements seront-ils mis à la disposition du contribuable? Je vous pose cette question car si le Ministre de l'expansion industrielle régionale donne son approbation et qu'un incident surgit par la suite, on trouvera dans le dossier un avis du ministère du Revenu national concernant cette personne ou cette société, qui n'a peut-être jamais été déclarée coupable par un tribunal, indiquant que vous ne devriez pas lui accorder un crédit d'impôt. Ceci ne vous semble-t-il pas aller, en quelque sorte, à l'encontre de la Charte canadienne des droits et libertés.

M. Dodge: J'aimerais que M. Lalonde nous en dise un peu plus sur ce point car notre objectif principal est ici de nous assurer qu'il s'agit de «biens admissibles».

M. Lalonde: Il y a deux modifications, une à l'article 127 et l'autre aux dispositions applicables à la divulgation des renseignements confidentiels. S'il y a deux modifications c'est parce qu'il s'agit de résoudre deux problèmes. Le premier à surgir, et c'est celui auquel il est le plus facile d'apporter une solution, est mentionné au paragraphe 127(10) et a trait à des questions extrêmement techniques à l'égard desquelles le personnel du MEIR risque de commettre une erreur étant donné qu'ils ne sont pas certains si des biens donnés sont ou ne sont pas des biens admissibles. De fait, nous avons eu connaissance de plusieurs affaires où il y a eu erreur et où cela s'est révélé assez gênant à la fois pour le ministère et pour le gouvernement.

[Text]

The other situation deals with where there have been some players about which we would hope Revenue Canada would advise DRIE. It is not a notice saying to DRIE, do not give this person project approval. Rather, the evil that is sought to be resolved is that DRIE has instituted what they believe to be a fairly fast track application for the Cape Breton thing and that can result in a situation where some of these players who do very sophisticated things for a variety of reasons, mostly tax reasons, may not undergo the analysis and scrutiny their application would otherwise deserve and should have.

For example, Mr. Dodge has mentioned that it might not be new capital coming in, it might be used capital, and the DRIE people do not have the experience of dealing with the kind of oddball situations that come up only in the context of a tax situation where you have people trying to move properties through a series of corporations to inflate the cost, or buy used property and allege that it is new, and that sort of thing.

• 1620

So the idea behind the disclosure provisions is merely so that Revenue Canada can inform DRIE to take a close look at these people and a close look at the program before you approve the program to ensure that you do not approve something that in retrospect turns out to be wrong because it is not new property, it is used property, or you do not approve something that in retrospect is not in the national interest.

Mr. Garneau: I understand the point, except that I was wondering if the taxpayer would be advised of that. If because of that advice the answer from the department is no, he will not get his tax credit, is the taxpayer advised under this section that the reason why the Department of Regional Industrial Expansion says no is because of the notice they had from the Department of Revenue and they give that information to the taxpayer? I wonder if at a point there could not be abuse of that type of activity. It would be against the rights of any citizen.

Mr. Lalonde: The provisions do not contemplate any notice to the taxpayer. On the other hand, if it is not contemplated that the reason for an approval or a refusal would be the information provided by Revenue, in the case where Revenue had indicated that you should take a close look at this transaction, the approval or refusal would come after looking at the facts of the transaction and deciding whether the facts of the transaction fit within the law and not so much the taxpayer himself.

[Translation]

Dans l'autre cas il s'agit de la présence de certains intervenants dont on aimerait que Revenu Canada avertisse le MEIR. Il ne s'agit pas de dire au MEIR de ne pas approuver les projets présentés par tel ou tel. Il s'agit plutôt d'éviter les risques qui pourraient surgir du fait que le MEIR a institué une procédure accélérée de demandes pour les projets afférents au Cap-Breton et que cela pourrait créer des situations où certains des intervenants qui seront capables d'échafauder, pour diverses raisons, dont la plupart sont fiscales, des montages très compliqués qui ne sont pas soumis à l'examen serré que mériteraient leurs demandes.

Par exemple, M. Dodge a évoqué la possibilité de voir investir non pas des capitaux nouveaux mais des capitaux si l'on peut dire recyclés. Les gens du MEIR n'ont pas beaucoup d'expérience vis-à-vis de ce genre de situations un peu biscornues qui ne surgissent que dans le cadre de manoeuvres fiscales par lesquelles certaines personnes essaient de faire transiter des biens successivement par diverses corporations afin d'en gonfler la valeur apparente ou bien achètent des biens usagés en essayant de les faire passer pour des marchandises neuves, enfin, ce genre de manoeuvre-là.

L'idée qui sous-tend donc les dispositions relatives à la divulgation est simplement celle-ci: permettre à Revenu Canada d'informer le MEIR qu'il convient d'examiner soigneusement les personnes en cause et le programme que ces personnes présentent avant de donner le feu vert afin de s'assurer qu'on n'autorise pas quelque chose dont on s'apercevra par la suite qu'on n'aurait pas dû l'autoriser étant donné qu'il ne s'agissait pas de biens neufs mais de biens usagés ou encore de quelque chose qui s'avérera ne pas être conforme à l'intérêt du pays.

M. Garneau: Je comprends cela mais je me demandais si le contribuable en serait avisé. Si, à cause du conseil qui lui a été transmis, le ministère lui donne une réponse négative, il n'obtiendra pas son crédit d'impôt; je me demande si le contribuable pourra se voir communiquer, d'après la disposition envisagée, le motif du refus que lui a opposé le ministère de l'Expansion Industrielle et Régionale et saura que c'est à cause de l'avis transmis par le ministère du Revenu. Le contribuable pourra-t-il se voir communiquer ce renseignement? Je me demande donc si tout cela ne pourrait pas entraîner des abus et enfreindre les droits des citoyens.

M. Lalonde: Les dispositions n'envisagent pas la communication du dit avis au contribuable. Par ailleurs, on peut penser que le motif d'autorisation ou de refus n'est pas le renseignement fourni par Revenu Canada, dans le cas où Revenu Canada a indiqué que l'on devrait examiner soigneusement la transaction, car l'approbation ou le refus n'interviendra qu'après un examen des éléments de la transaction elle-même, après avoir décidé si les circonstances même de la transaction correspondent aux dispositions de la loi et non pas en se fondant principalement sur les coordonnées personnelles du contribuable.

[Texte]

The idea behind it would be that if you had a sharp player from say the SRTC days coming in with something that was a fairly sharp transaction and may have gone over the heads of local DREE people, they would be on notice to take a close look at what is going on here to ensure that what appears to be X on the surface is truly X and is not a disguised Y. So the refusal or the notice would not be because Revenue told us something. It would be because you said in your application that this super computer was brand new, and in fact we have checked into that and found out that in fact it was in operation in Minnesota for six months or something like that.

Mr. de Jong: Can you give us some specific examples?

The Chairman: Okay. I do not like the section, but I guess I am satisfied. You have the same provision to allow the Minister under subclause 68(4) to give information to the Minister of Energy, Mines and Resources with respect to oil and gas agreements, the Nova Scotia agreement and the Newfoundland Atlantic accord.

Are we going to wind up with these kinds of grant arrangements whereby the Minister of Revenue gives the confidential tax information to ministries operating in the field? If so, I have some real reservations as to whether that is appropriate.

Mr. de Jong: I have a supplement to that. How many other cases and instances are there now where the Minister of Revenue is allowed to divulge tax information to any other agency of government?

Mr. Don MacIntosh (Senior Tax Policy Officer, Department of Finance): They are contained in section 241 of the act.

Mr. Lalonde: There are provisions in subsection 241(4) of the Income Tax Act to provide that the Minister of National Revenue or indeed an official or authorized person can communicate certain information for the purposes of the enforcement of the Income Tax Act as well as the Petroleum and Gas Revenue Tax Act, as well as for the purposes of the War Veterans Allowance Act in certain cases, to the Department of Employment and Immigration for the purposes of unemployment insurance, to an official of the Department of Energy, Mines and Resources again solely for the purposes of prescribed programs of the Government of Canada or the province related to exploration, for exploitation of Canadian petroleum and gas resources, more commonly known as PIP; to the Department of Finance for the purpose of developing tax policy; to officials curiously enough, from the Department of National Revenue, Customs and Excise—the other side of National Revenue—for the purpose of administering the Customs Tariff Act. Criminal proceedings would be the last one.

[Traduction]

Ainsi, en présence d'un de ces astucieux de l'époque des CIRS, il se présente avec une transaction un peu à la limite de l'honnêteté et qui a pu échapper à l'attention du personnel local du MEIR, qui se verrait ainsi averti d'examiner soigneusement ce qui se passe afin de s'assurer que ce qui paraît à la surface est conforme à la réalité et ne sert pas de paravent à quelque chose d'autre. Le refus ou l'avis ne serait donc pas fondé sur ce que Revenu Canada nous aurait transmis. Il serait simplement fondé sur le fait que dans votre demande vous avez dit que ce super ordinateur était neuf et qu'après vérification nous nous sommes aperçus qu'il avait fonctionné six mois au Minnesota ou bien quelque chose de ce genre-là.

M. de Jong: Pourriez-vous nous donner des exemples précis?

Le président: Entendu. Je n'aime pas cette disposition mais je m'en contente. On trouve la même disposition qui, en vertu du paragraphe 68(4) permet au Ministre de transmettre des renseignements au Ministre de l'énergie, mines et ressources en ce qui concerne les accords touchant le pétrole et le gaz, une entente avec la Nouvelle-Écosse et l'entente Atlantique conclue avec Terre-Neuve.

Allons-nous nous retrouver avec ce type d'ententes sur les subventions qui permettent au Ministre du revenu national de transmettre au ministère oeuvrant dans ce domaine les renseignements fiscaux confidentiels? Si cela devait être, je serais forcé d'émettre de réelles réserves quant à la sagesse d'adopter de pareilles mesures.

M. de Jong: J'aimerais ajouter quelque chose. Y a-t-il beaucoup d'autres situations où le Ministre du revenu national est autorisé à transmettre des renseignements fiscaux à d'autres organismes gouvernementaux?

M. Don MacIntosh (agent principal en matière de politique fiscale, ministère des Finances): Elles se trouvent à l'article 241 de la loi.

M. Lalonde: Le paragraphe 241(4) de la Loi de l'impôt sur le revenu contient des dispositions qui permettent au Ministre du revenu national et même à d'autres personnes autorisées de transmettre certains renseignements afin de favoriser l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu ainsi que la Loi de l'impôt sur les revenus pétroliers, ainsi que, dans certains cas, pour la mise en oeuvre de la Loi sur les allocations aux anciens combattants, aux fins de l'assurance chômage, au ministère de l'Emploi et de l'Immigration, à un fonctionnaire du ministère de l'Énergie, Mines et Ressources, encore une fois seulement aux fins de certains programmes du gouvernement du Canada ou d'une province reliée à l'exploration, ou à l'exploitation des ressources pétrolières canadiennes dans le cadre de ce qui est communément appelé le PESP; au ministère des Finances pour ce qui concerne l'élaboration de la politique fiscale; ainsi que, assez curieusement, aux fonctionnaires du ministère du Revenu national, Douanes et Accise—c'est-à-dire l'autre volet du Revenu national—en ce qui concerne l'administration de la Loi sur le tarif des douanes. Un dernier exemple de ce genre de cas serait celui d'une procédure pénale.

[Text]

[Translation]

• 1625

Miss Nicholson: Mr. Chairman, if we passed this section of the bill as it is here, presumably there would be some regulations to set some limits on how and when information can be disclosed, and some safeguards. Are the draft regulations ready? Is there any kind of useful precedent already in regulations for, say, subsection 241(4)? If there is, it might be useful to look at it.

Mr. Lalonde: There is no particular regulation; it is contained in an amendment in subsection 241(4) itself, which is in clause 68—

Mr. Garneau: Of that bill?

The Chairman: Yes, clause 68 gives EMR certain rights in a couple more statutes.

Mr. Lalonde: That is right. The legislation itself allows for information to be communicated to an official of the Department of Regional Industrial Expansion, solely for the purpose of administering the Cape Breton tax credit and the definitions, approved project and approved project property, which form part of the tax credit program. So an official of National Revenue could not, for example, disclose information to an official from the Department of Regional Industrial Expansion for any purpose other than the administration of the Cape Breton tax credit.

Miss Nicholson: It seems to me very broad, Mr. Chairman.

The Chairman: It seems to me that what we are doing is bit by bit allowing the world to know peoples' tax returns. I must admit that every time it is defined to a specific requirement, but—

Mr. de Jong: I am sorry, but I did not get the last item on the list that you read; there was Customs and Excise for the Customs Act—what was the final one, or were there more?

Mr. Lalonde: Did you catch the one to the Department of Finance for the purpose of tax policy?

Mr. de Jong: Yes. The Customs Act was the last one or—

Mr. Lalonde: The Customs Act and the Excise Tax Act.

Mr. de Jong: Yes.

Mr. Lalonde: Criminal proceedings.

The Chairman: Criminal proceedings as well?

Mr. Lalonde: Yes.

The Chairman: Is this for prosecution under the Income Tax Act or any criminal proceeding?

Mme Nicholson: Monsieur le président, si nous devons adopter cette disposition du projet de loi tel qu'il se présente ici, on suppose que seraient adoptés par la suite certains règlements venant circonscrire la manière dont ces renseignements pourraient être divulgués et introduire certaines garanties. Le projet de règlement est-il prêt? Trouve-t-on dans les règlements, un précédent utile applicable, disons, au paragraphe 241(4)? S'il y en a un, il serait peut-être utile d'y donner un coup d'oeil.

M. Lalonde: Il n'existe aucun règlement précis; on le trouve dans une modification au paragraphe 241(4), c'est-à-dire à l'article 68 du projet. . .

M. Garneau: De ce projet de loi-ci?

Le président: Oui, l'article 68 donne à EMR certains droits qui peuvent être invoqués dans le cadre de l'application de plusieurs autres lois.

M. Lalonde: Exact. Le texte de loi autorise la communication de renseignements à un fonctionnaire du ministère de l'Expansion Industrielle Régionale, uniquement aux fins de l'administration des crédits d'impôt applicables au Cap-Breton et des définitions de «ouvrages approuvés» et «bien d'un ouvrage approuvé» qui font partie du programme des crédits d'impôt. Ainsi, un fonctionnaire de Revenu Canada ne pourrait pas, par exemple, divulguer à un fonctionnaire du ministère de l'Expansion Industrielle Régionale un renseignement dans un but autre que l'administration du crédit d'impôt applicable au Cap-Breton.

Mme Nicholson: Monsieur le président, cela me semble très général.

Le président: J'ai l'impression ce que nous faisons c'est, en fait, de permettre, petit à petit, à tout le monde de prendre connaissance des déclarations d'impôt des particuliers. Je reconnais que dans chaque cas la définition se limite à une exigence précise mais. . .

M. de Jong: Excusez-moi mais je n'ai pas saisi le dernier élément de la liste dont vous avez donné lecture; il y avait Douanes et accises en ce qui concerne la loi sur les douanes—s'agissait-il du dernier élément, ou y en avait-il d'autres?

M. Lalonde: Avez-vous entendu celui qui concerne le ministère des Finances aux fins de la politique fiscale?

M. de Jong: Oui. La loi sur la douane était la dernière ou bien. . .

M. Lalonde: La loi sur les douanes et la loi sur la taxe d'accise.

M. de Jong: Oui.

M. Lalonde: Les procédures pénales.

Le président: Les procédures pénales également?

M. Lalonde: Oui.

Le président: S'agit-il de poursuites intentées en vertu de la loi de l'impôt sur le revenu ou de toute action pénale?

[Texte]

Mr. Lalonde: Any criminal proceeding.

Miss Nicholson: Mr. Chairman, I wonder if we could ask the officials to check this section again with perhaps the Privacy Commissioner and with the Department of Justice in terms of the Charter of Rights and Freedoms and then come back to us with opinions before we pass it.

The Chairman: I guess Parliament can pass any laws it wants to. The Privacy Commissioner cannot prevent Parliament from passing laws and making everybody's personal income tax return public property, available to everybody, I suppose. Parliament can do that. The question is whether we would want to do that.

Miss Nicholson: It would be interesting to me to see whether the Privacy Commissioner, who looks at issues of this kind all the time, would have the same kinds of concerns that some of us have, just looking at this for the first time.

Mr. Layton: Mr. Chairman, pursuant to the discussion around the table, I found myself wondering whether the wording of the bill did not go too far in the sense of individual privacy or corporate privacy. Was the information not just as useful in some sort of collective form? But when I hear it referred to as criminal activity, then I realize it could very well be individual.

• 1630

The Chairman: Yes, it is individual returns. In this particular case, the DRIE case, if you, Bob Layton, decided to build a plant down in Cape Breton, you would go to DRIE. The DRIE official phones up his buddy in Revenue Canada and pulls out your tax return to find out whether you can take advantage of these tax credits. Then he can discuss with you your personal tax return while he is advising you on whether he is going to approve your plant or activity.

Mr. Layton: No, I think that is going a little further than I heard. But I would agree that the same sort of rules applied in the past, prior to the new system—

The Chairman: Is that what is authorized under this clause?

Mr. Layton: Grants were always subject to control in terms of capital cost allowance and so on.

Mr. Lalonde: Mr. Chairman, the proposal provides that the information can be disclosed solely for the purpose of

[Traduction]

M. Lalonde: Toute action pénale.

Mme Nicholson: Monsieur le président, je demande si nous ne pourrions pas demander aux officiels d'examiner encore une fois cette disposition, peut-être en collaboration avec le commissaire à la protection de la vie privée et avec le ministère de la Justice afin d'en cerner les applications au plan de la charte des droits et libertés. Peut-être pourraient-ils nous faire part de leurs opinions sur ce point avant que nous adoptions cette mesure.

Le président: J'imagine que le parlement peut adopter toute disposition qui lui semble indiquée. Je pense donc que le commissaire à la protection de la vie privée ne peut pas empêcher le parlement d'adopter des dispositions jetant dans le domaine public des déclarations d'impôt des particuliers que n'importe qui pourrait donc se faire communiquer. Le parlement pourrait faire cela. La question qui se pose est de savoir si nous devrions le faire.

Mme Nicholson: Il serait intéressant de savoir si le commissaire à la protection de la vie privée, qui se penche en permanence sur ce genre de question, éprouverait les mêmes inquiétudes dont certains d'entre nous ont fait état, nous qui examinons cette question pour la première fois.

M. Layton: Monsieur le président, à la suite des discussions qui ont eu lieu autour de cette table, je me suis demandé si le libellé du projet de loi n'allait pas trop loin dans le sens de la vie privée des individus ou des sociétés. Les renseignements n'étaient-ils pas tout aussi utiles sous forme d'ensembles ou de récapitulations? Mais lorsque j'ai entendu quelqu'un parler d'activités criminelles, je me suis aperçu que ces renseignements pouvaient avoir une très grande utilité sous une forme individuelle.

Le président: Oui, il s'agit des déclarations d'impôt des particuliers. Dans ce cas précis, c'est-à-dire s'agissant du MEIR, si vous, Bob Layton, décidiez de construire une usine au Cap-Breton, vous iriez voir le MEIR. Le fonctionnaire du MEIR téléphonerait à son collègue de Revenu Canada qui sortirait votre déclaration d'impôt afin de voir si vous êtes en mesure de bénéficier de ces crédits d'impôt. Il pourra ensuite discuter avec vous de votre déclaration d'impôt alors même qu'il vous indique si il va, oui ou non, autoriser votre usine ou autres activités.

M. Layton: Non, je pense que cela va un peu plus loin que ce qu'on a dit tout à l'heure. Mais je suis d'accord que ce même genre de règles était applicable antérieurement, avant que le nouveau système de...

Le président: Est-ce bien cela qui est autorisé en vertu de cet article?

M. Layton: L'octroi de subventions a toujours été soumis à certains contrôles et notamment à celui du montant de la déduction pour amortissement.

M. Lalonde: Monsieur le président, selon le projet, les renseignements ne peuvent être divulgués qu'aux fins de

[Text]

administering the Cape Breton tax credit provisions, with the result that were the revenue officer to disclose personal information about the member's tax position, it would be improper. What could be disclosed was that this person had in the past—

The Chairman: Where does it say that? Where does it say you are limited in what you can disclose? Does it say that in the statute?

Mr. Gill: It is for the purposes of paragraph 127(11)(3), and the definition of "approved project" and "approved project property" in subsection 127(9) is limited to those specific things. It is only for administering those specific sections; no other information.

The Chairman: Well, that is right. But if Bob were going to go down to Cape Breton and set up a plant, he would presumably go to the DRIE office to get his certification. The DRIE office would presumably get his tax return, to find out whether Layton could organize that benefit under the Income Tax Act, would it not?

Mr. Dodge: No, Mr. Chairman, that is not how it works. Suppose Mr. Layton were to go down and he was going to put up a shoe factory, and it looked like a reasonable thing. What the officer at DRIE would do would be to call the Department of Revenue and say, look, we have this application in for Mr. Layton to put up a shoe factory; is there anything that should lead us—

The Chairman: I think you are right. I think what the clause does is provide advice to the Minister of Regional Industrial Expansion as to whether any property qualified for certification.

Mr. Dodge: Yes.

The Chairman: It does not say anything about the taxpayer. It is only the property. So maybe the explanation we have been getting has been misleading.

Mr. Dodge: The information that would be provided would be to say, look, Layton has 17 shoe factories set up all over the country. In the past he has moved machines from one to another and tried to claim excess CCA, so we had better make sure it is a brand new machine, because that is all that qualifies for the grant. That would be the sort of information. So it would not relate to this whole tax return at all, but it relates to the particular project under application.

Mr. de Jong: Let us say Mr. Layton has a bunch of shoe factories and he has been moving his equipment around. But he decides this time to build a furniture factory. You would still give that same type of advice, would you not—

[Translation]

l'administration des dispositions touchant les crédits d'impôt du Cap-Breton. Il en résulte donc qu'un agent de Revenu Canada n'est pas autorisé à divulguer des renseignements personnels concernant la situation fiscale d'un particulier. Ce qui peut être divulgué c'est le fait que, par le passé, tel ou tel personne a . . .

Le président: Où cela est-il indiqué? Où sont exposées les limites de ce qui peut être divulgué? Cela est-il contenu dans la loi?

M. Gill: C'est uniquement pour l'application du paragraphe 127(11)(3) et des définitions «ouvrage approuvé» et «bien d'un ouvrage approuvé» au paragraphe 127(9), la disposition ne s'appliquant qu'à ces cas précis. C'est uniquement pour l'application de ces dispositions précises; aucun autre renseignement.

Le président: C'est effectivement cela. Mais si Bob se rendait au Cap-Breton pour installer une usine, il se rendrait vraisemblablement aux bureaux du MEIR afin d'obtenir son certificat. On suppose que le bureau du MEIR obtiendrait sa déclaration d'impôt afin de savoir si Layton était en mesure, selon la Loi de l'impôt sur le revenu, de bénéficier de cette disposition?

M. Dodge: Non, monsieur le président, ce n'est pas comme cela que ça marche. Supposons que M. Layton se rendait au Cap-Breton avec l'intention d'y installer une usine de chaussures et que ce projet paraissait raisonnable. Le fonctionnaire du MEIR appellerait le ministère du Revenu et lui dirait eh bien oui M. Layton a déposé une demande en vue de la construction d'une usine à chaussures; existe-t-il quelque chose qui nous porterait à . . .

Le président: Je pense que vous avez raison. Je pense que cette disposition a pour effet de procurer au ministre de l'Expansion industrielle régionale un avis quant à la question de savoir si un bien donné peut ou non être certifié.

M. Dodge: C'est cela.

Le président: Rien n'est dit concernant le contribuable. Il s'agit simplement du bien. Il se pourrait donc que l'explication qu'on nous a donnée soit inexacte.

M. Dodge: Le renseignement qui serait transmis serait le suivant: M. Layton possède 17 fabriques de chaussures réparties à travers le pays. Dans le passé il a transféré des machines d'une usine à l'autre et abusivement essayé de bénéficier de la déduction pour amortissement. Il faut donc s'assurer qu'il s'agit d'une machine neuve car c'est seulement dans ce cas-là qu'il peut toucher une subvention. Il s'agit donc de renseignements de ce genre-là. Ce qui serait divulgué ce ne serait donc pas l'ensemble de sa déclaration d'impôt mais simplement des renseignements touchant le projet en cause.

M. de Jong: Disons que M. Layton possède toute une série de fabriques de chaussures et qu'il a effectué des transferts de machines. Cette fois-ci il décide de construire une fabrique de meubles. En ce cas-là ne donneriez-vous

[Texte]

that it might be second-hand furniture he is trying to peddle as new furniture?

The Chairman: You have gone downhill.

Mrs. Collins: If your constituents read about this, you will be in trouble.

Mr. de Jong: It is just an example. Let the record show we are just using hypothetical examples.

Mr. Layton: Thank you.

• 1635

Mr. Dodge: Yes. If there is a record of someone having said something is new when it is old, it is a piece of relevant information because then DRIE can actually look at the piece of equipment and see whether it is new.

The Chairman: What are collateral preferred shares.

Mr. Dodge: Mr. Chairman, this relates to clause 41. I should say at this point that we have given the clerk of the committee a number of very minor technical amendments we would like to see the committee proceed with when we consider this in clause by clause. As we go through the day, I will just indicate to you—

The Chairman: There are technical amendments on this one, are there?

Mr. Dodge: Yes, there are technical amendments on clause 41. Most of these are very minor things. It corrects a cross reference, for example, in the French version. A lot of these really are pretty minor things. I do not think—

The Chairman: What does this really do? "It ensures a corporation", it says here in your note, "is prevented from deducting a taxable dividend received on collateralized preferred shares". What is a taxable dividend? Are the dividends tax exempt one corporation to another?

Mr. Lalonde: It is the common truism that they are tax exempt when received as intercorporate dividend. But the mechanism is that they are included in income and there is an offsetting deduction. The proposal here is in the case of these collateralized preferred shares, which are used in a loss-trading scenario, to ensure that while you get the income inclusion, you do not get the offsetting deduction.

The Chairman: You are trying to take away the benefit of the term "preferred" for the preferred share that has been given to secure a loan.

Mr. Lalonde: Yes. In the case of a collateralized preferred share. It is not—

[Traduction]

pas le même type d'avertissement c'est-à-dire qu'il va essayer de faire passer des meubles usagés pour des meubles neufs?

Le président: Vous vous perdez, chers collègues.

Mme Collins: Si vos électeurs ont écho de cela, ils ne seront pas tendres avec vous.

M. de Jong: Ce n'est qu'un exemple. Que le procès-verbal indique que les exemples que nous citons sont purement hypothétiques.

M. Layton: Je vous remercie.

M. Dodge: Effectivement. S'il est consigné quelque part que quelqu'un a dit qu'il s'agissait d'un élément nouveau, alors qu'il s'agissait d'un élément ancien, cette mention constitue une information pertinente, car le MEIR peut alors étudier l'équipement en question et déterminer s'il est neuf.

Le président: Qu'entend-on par action privilégiée offerte en garantie?

M. Dodge: Monsieur le président, cette question concerne l'article 41. Permettez-moi de préciser que nous avons remis au greffier du Comité un certain nombre d'amendements techniques tout à fait mineurs que nous aimerions porter à l'attention du Comité lorsque nous passerons à l'examen article par article. À mesure que nous avancerons, je vous mentionnerai simplement. . .

Le président: Il y a donc des amendements techniques à cet article, n'est-ce pas?

M. Dodge: Oui, nous avons apporté des amendements techniques à l'article 41, mais la plupart sont des modifications de détail. Par exemple, nous rectifions une référence se rapportant à la version française. Pour la plupart, ce sont des points de détail, et je ne pense pas. . .

Le président: Quel est l'effet de la disposition? Vous dites, dans votre aide-mémoire: «elle empêche une société de déduire un dividende imposable perçu sous forme d'actions privilégiées offertes en garantie». Qu'entend-on par dividende imposable? Est-ce que les dividendes sont exemptés d'impôt lorsqu'ils sont transférés d'une société à l'autre?

M. Lalonde: C'est un truisme que de dire qu'ils sont exemptés d'impôt lorsqu'ils sont transférés d'une société à l'autre. Toutefois, de façon concrète, ils sont inclus dans le revenu imposable, puis on applique une déduction compensatoire. Notre proposition concerne l'application des actions privilégiées offertes en garantie dans le cas de sociétés déficitaires: nous voulons empêcher que, une fois le montant incorporé au niveau sur le revenu, il fasse l'objet d'une déduction compensatoire.

Le président: Vous essayez donc de retirer l'avantage conféré par le caractère «privilégié» de l'action offerte en garantie.

M. Lalonde: Effectivement. Mais il s'agit de l'action privilégiée offerte en garantie, et non pas. . .

[Text]

The Chairman: What do you mean by "collateralized" as opposed to just a preferred share advance?

Mr. MacIntosh: It is a collateralized preferred share in the sense that the return on the share is secured by collateral. The typical situation would be that a profitable corporation wishes to invest its money to make investment income, such as interest, upon which it would of course pay the usual tax.

Rather than doing this and in order to avoid the tax, it will transfer the bonds, treasury bills, or whatever, to a company that has losses. This company will then earn the interest income which will be offset by losses that otherwise probably would have been unutilized. Then the interest it has received will be passed back to the original investor in the form of tax-free dividends.

So the effect is really that the investor has utilized the losses of a third party to avoid tax. To defeat the avoidance that otherwise would be possible under this sort of scheme, the intercorporate dividend deduction is denied. Therefore the dividend coming back will be received as taxable income to the investor.

The Chairman: What about a situation where company A is the sole shareholder of company B that has a large loss? Is company A, the sole shareholder, not entitled to fund company B with sufficient cash and assets of business to eat up the loss?

Mr. MacIntosh: Yes, there is an exception in these rules for dealings within related groups of companies.

The Chairman: All right. So is the test "related" company? Does it mean 50% or more? What is the percentage of holding—?

Mr. MacIntosh: Yes, basically it means 50% or more or it means both companies are controlled by a shareholder or group of shareholders that has 50% or more of voting shares; they are in an economic unit.

The Chairman: I see. You do not prevent controlled groups of companies from moving their assets around in order to use up their losses.

Mr. MacIntosh: No. We accord a group of companies the same treatment we would accord a group of divisions within one company; that is correct.

• 1640

Mr. Dodge: We are just trying to give you a feeling of what is in this bill today.

The Chairman: All right—the communication of information.

Mr. Dodge: We are back now at clause 68, which is amending section 241. We are really back on the issue we

[Translation]

Le président: Qu'entendez-vous par «offerte en garantie», par opposition à une simple avance sur action privilégiée?

M. MacIntosh: L'action est «offerte en garantie» dans la mesure où son rendement est lui-même garanti par un dépôt. Pour prendre un exemple classique, imaginons qu'une société bénéficiaire souhaite investir son argent afin d'en retirer un revenu, sous forme d'intérêt, lequel serait ensuite assujéti à l'impôt ordinaire.

Afin d'éviter cette imposition, la société en question pourra transférer ces obligations, billets sur le trésor ou autres, à une société déficitaire. Cette dernière pourra alors encaisser le revenu en question qui compensera ces déficits, ce qui permet d'utiliser ces derniers en tant que déductions fiscales. L'intérêt perçu sera, dans une phase ultérieure, rétrocédé à l'investisseur original sous forme de dividendes exemptés d'impôt.

On voit donc que l'investisseur a utilisé les pertes d'une tierce partie pour échapper lui-même à l'impôt. Afin d'éviter ce genre d'évasion, nous interdisons la déduction intersociété sur dividende. Ainsi, le dividende rétrocédé sera perçu, par la société investisseuse, comme un revenu imposable.

Le président: Imaginons, à titre d'hypothèse, qu'une société A soit la seule actionnaire d'une société B, laquelle présente un déficit important: est-ce que la société A, qui est encore une fois actionnaire unique, n'a pas le droit de financer la société B sous forme de numéraires et d'actifs, afin de compenser le déficit?

M. MacIntosh: Il existe effectivement une exception pour les transactions entre sociétés liées.

Le président: Parfait. Par conséquent, le critère est représenté par la notion de lien entre les sociétés, n'est-ce pas? Est-ce que le seuil permettant de déterminer si le lien existe est de 50 p. 100, par exemple?

M. MacIntosh: Oui, en gros, le seuil est fixé à 50 p. 100, à moins que les deux sociétés ne soient contrôlées par un actionnaire ou un groupe d'actionnaires détenant au moins 50 p. 100 des actions avec droit de vote, c'est-à-dire constituant une unité économique.

Le président: Je vois. Vous n'empêchez donc pas les sociétés sous contrôle centralisé de se transférer mutuellement leurs actifs afin de mettre à profit leurs déficits.

M. MacIntosh: Non. Nous accordons à un groupement de sociétés le même traitement que celui accordé à un groupement de divisions au sein d'une même société; vous avez parfaitement raison.

M. Dodge: Nous essayons simplement de vous donner une idée du contenu de ce projet de loi.

Le président: C'est cela, vous transmettez de l'information.

M. Dodge: Revenons à présent, si vous le voulez bien, à l'article 68, qui modifie l'article 241. Cela nous ramène à

[Texte]

had been discussing earlier, and subclauses 68(1) and (2) are designed to limit disclosure.

Mr. MacIntosh: The present rule in section 241 is that no government official is permitted to communicate information that he has obtained in the course of administration of the Income Tax Act or the Petroleum and Gas Revenue Tax Act, subject to the exceptions that Mr. Lalonde mentioned earlier.

However, there was a bit of a gap in this rule in that it prohibited unauthorized communication but did not prohibit personal use of tax information by government officials. I believe there was some concern in the private community by individuals or companies who were providing information to the department in respect of scientific research expenditures that possibly that sort of special information might end up being improperly used. Therefore, what we have done is to extend the ambit of this provision to say that any tax information is not to be used for any unauthorized purpose, which would mean that basically it is to be used only for administering the Income Tax Act.

The Chairman: With respect to co-operative corporations, what are you doing to the co-ops here?

Mr. Gill: Mr. Chairman, I think the people who were involved in this in some detail are unfortunately away, but I think I can explain the two provisions.

The first one in clause 47 covers a carry-over situation where patronage dividends have been based on an estimate of income that is higher than the income actually received. There is an amount that is not deductible and, under the act as it now reads, would just be lost as a deduction. This provision simply provides for it to be carried forward to the next year and treated as a patronage payment, and that next year to be subject to some limitations that the appropriate income is earned from members.

It is a technical provision to get around a problem where some people had made mistakes and their payments had been higher than the limitations that were permitted in the act.

The Chairman: Thank you. Next is deposit insurance corporations. What deposit insurance corporations are there other than our own?

Mr. Herald White (Legislative Counsel, Department of Finance): The provinces have a stabilization fund set up for their credit unions.

The Chairman: Are they corporations or stabilization funds owned by the province on which no corporate tax is ever paid?

Mr. H. White: They have corporate status.

The Chairman: Do they file corporate tax returns for the federal government?

[Traduction]

la question que nous avons abordée précédemment; les paragraphes 68(1) et 68(2) ont pour objet de limiter la divulgation.

M. MacIntosh: Selon les termes de l'actuel article 241, il est interdit à tout fonctionnaire de communiquer des informations qu'il a obtenues dans le cadre de l'administration de la loi de l'impôt sur le revenu ou de la loi de l'impôt sur les revenus pétroliers, sous réserve des exemptions mentionnées précédemment par M. Lalonde.

Toutefois, cette disposition présente une lacune, car elle interdit les communications non autorisées, mais elle n'interdit pas l'utilisation à titre personnel, par des fonctionnaires, d'informations à caractère fiscal. Je crois que les particuliers ou les sociétés qui fournissaient des informations au ministère concernant, par exemple, les dépenses au titre de la recherche scientifique, craignaient que ces informations à caractère particulier ne soient utilisées de façon indélicates. C'est pourquoi nous avons élargi la portée de la disposition en disant qu'aucune information à caractère fiscal ne devait être utilisée dans un but non autorisé; en d'autres termes, ces informations doivent servir uniquement à l'administration de la loi de l'impôt sur le revenu.

Le président: Dans quelles mesures cela affecte-t-il les coopératives?

M. Gill: Monsieur le président, je crains que les personnes vraiment spécialisées dans ce domaine ne soient pas présentes actuellement; mais je vais néanmoins tâcher d'expliquer les deux dispositions.

La première, à l'article 47, concerne le cas des reports lorsque les dividendes relatifs à l'apport commercial sont basés sur une estimation du revenu supérieur au revenu réellement perçu. Il existe un montant non déductible et, aux termes des dispositions actuelles de la loi, la déduction serait tout simplement perdue. La disposition de l'article 47 permet son report à l'année suivante, sous forme de paiement pour apport commercial, tout en assujettissant l'année suivante à certaines règles prévoyant que le revenu proviendra de clients membres.

Cette disposition technique a pour objet de répondre aux problèmes créés par les erreurs commises par certaines sociétés, dont les paiements avaient dépassé le plafond autorisé par la loi.

Le président: Je vous remercie. Passons à présent aux sociétés d'assurance-dépôt. Quelles sont ces sociétés d'assurance-dépôt, hormis la nôtre?

M. Herald White (conseiller législatif, ministère des Finances): Les provinces ont créé un fonds de stabilisation pour leurs coopératives de crédit.

Le président: Existe-t-il des sociétés ou des fonds de stabilisation détenus par les provinces et pour lesquelles on ne perçoit pas d'impôt sur les sociétés?

M. H. White: Ces organismes ont le statut de société.

Le président: Est-ce qu'ils remplissent des déclarations d'impôt fédéral?

[Text]

Mr. H. White: Yes, they have a special rate of tax. It is 25% federal rate.

The changes that are proposed here largely were proposed in the February budget. They relieved member institutions of deposit insurance corporations from what could potentially be double taxation.

When a deposit insurance corporation provides assistance to its member institutions or pays off depositors of the member institutions, that amount of assistance is required to be included in the income of member institutions. That assistance becomes a debt to the Canada Deposit Insurance Corporation. If that debt is subsequently forgiven or cancelled, then that forgiven debt or cancelled debt is required, again under the existing act, to be included in the income with member institutions.

What we are doing here is saying that basically it only has to be included once. If it was included the first time around when the assistance was given, it does not have to be included again when forgiven. If the assistance is repaid in the year in which the assistance is provided—

• 1645

The Chairman: Why would you not treat the assistance as a loan really? I mean, almost every one of these things I have ever heard of has been really an advance or a loan to the deposit-taking institution, the concept being that the deposit institution is supposed to pay it back. What often happens, of course, is it goes bankrupt and there is no income tax payable out of the banker fee; it is gone.

Mr. H. White: Right.

The Chairman: I just wondered where we are going here. It always struck me every time we have been dealing on this—and as you know, this committee has dealt a lot with respect to CDIC anyway. I just really do not understand why we are taxing these corporations in the first place. I mean, they are part of our government policy to ensure the fiscal capacity, or the capacity of deposit-taking institutions; they are a form of government policy. Why are we worrying about a tax act taxing the damned things? I mean, how do you make any profit out of them? The shareholders of these corporations are governments.

Mr. Layton: Mr. Chairman, if there are no claims. . .

The Chairman: Well, how do you make a profit, though? If there are no claims, all they do is cut back the premium; so there is no profit. I mean, it is profitless. The fact of the matter is, of course, there are claims. Do you see any point in them?

[Translation]

M. H. White: Oui, à un taux spécial, c'est-à-dire 25 p. 100 pour l'impôt fédéral.

Les modifications proposées ici émanent, en grande partie, du budget de février. Elles exemptent les organismes membres de sociétés d'assurance-dépôt de ce qui risquerait de constituer une double imposition.

Lorsqu'une société d'assurance dépôt apporte une assistance à l'un de ses membres, ou désintéresse les déposants de ces derniers, le montant de l'assistance accordée doit être incorporé au revenu de l'organisme bénéficiaire. Elle constitue alors une dette auprès de la Société canadienne d'assurance-dépôt. Si cette dette est par la suite annulée, en vertu des dispositions actuelles de la loi, elle doit être incorporée au revenu de l'organisme membre.

Dans la nouvelle disposition, nous disons, en gros, qu'il n'y a pas lieu d'incorporer cette somme plus d'une seule fois. Par conséquent, si elle a été portée au revenu de l'organisme membre au moment de l'octroi de l'assistance, il n'y a pas lieu de l'inscrire une deuxième fois au moment de l'annulation de la dette. Si l'assistance est remboursée durant l'année même où elle a été accordée. . .

Le président: Pourquoi ne pas accorder à cette assistance le régime d'un prêt pur et simple? Après tout, presque toutes ces innovations se ramènent, en fait, à une avance ou à un prêt à un organisme de dépôt, lequel est censé le rembourser. Évidemment, il arrive souvent que l'organisme en question fasse faillite, et que les honoraires de banquiers ne donnent lieu à aucun impôt sur le revenu; dans ce cas, plus rien à se mettre sous la dent.

M. H. White: C'est exact.

Le président: Je me demande dans quelle voie nous nous engageons; ce n'est d'ailleurs pas la première fois, car notre comité, comme vous le savez, s'est beaucoup penché sur la Société canadienne d'assurance-dépôt; toujours est-il que je ne comprends pas pourquoi on insiste pour imposer ces sociétés. Après tout, elles font partie du dispositif mis en place par le gouvernement pour garantir l'assiette fiscale ou, si vous préférez, la stabilité des organismes de dépôt; à ce titre, ces institutions font partie de la politique gouvernementale. Alors pourquoi chercher absolument à ce que la loi sur l'impôt s'applique également à elles, puisque ce sont des organismes publics, qui ne sauraient engendrer de revenus imposables.

M. Layton: Monsieur le président, si personne ne revendique. . .

Le président: Mais alors, comment réalise-t-on des profits? Si personne ne réclame, ils se contentent de réduire la prime, et il n'y a pas de profits. Évidemment, il y a toujours quelqu'un qui se présente. Comment justifiez-vous cela?

[Texte]

Mr. Garneau: I thought they were taxable in the other revenues, then the premium. Is this the case?

Mr. H. White: Well, the deposit insurance corporations are basically taxed on their investment income, not on the premiums.

Mr. Garneau: That is what I thought.

The Chairman: So they are taxed on their investment income?

Mr. H. White: Yes.

Mr. de Jong: They can of course deduct the claims.

Mr. H. White: Well, when a payment is made out to a member institution it does not show up on the tax return of the deposit insurance corporation. They are only taxed basically on their income from investing the funds they are holding to be available if it is needed to pay out a claim.

Mr. de Jong: So if they do pay off claims, that is not a deductible item then?

Mr. H. White: It is included in the income of the member institution. So the premiums are deducted from the income of the member institution, but the premiums are not included in the income of the deposit insurance corporation. The amounts they pay out are not deducted from the income of the deposit insurance corporation.

Mr. de Jong: In other words, CDIC is paying tax. Even though they are running in the red, they end up still paying tax?

Mr. H. White: If they have investment income they could, yes.

The Chairman: Why would you want to do that?

Mrs. Collins: Can they use their investment income to pay out claims?

Mr. H. White: Yes.

The Chairman: But they cannot do that in connection with their investment income?

Mr. H. White: That is right.

The Chairman: But the whole purpose of the corporation is to be an insurer, and every other insurer is entitled to use its investment income to help pay its claims. It only pays tax on its profits. You know, it is subject to its reserves, its profits on its operation from premiums less its claims paid.

Mr. H. White: I guess one way of looking at it, Mr. Chairman, would be that if government did not tax the investment profit of the deposit insurance corporation,

[Traduction]

M. Garneau: Je pensais qu'elles étaient imposables pour les autres revenus, et que la prime constituait une rubrique distincte. Est-ce bien cela?

M. H. White: Disons que les sociétés d'assurance-dépôt sont, en gros, imposées sur leurs revenus d'investissement, et non sur leurs primes.

M. Garneau: C'est bien ce que je pensais.

Le président: Donc, on les impose sur leurs revenus d'investissement?

M. H. White: C'est cela.

M. de Jong: Évidemment, on peut déduire les demandes de versement.

M. H. White: C'est-à-dire que lorsqu'on effectue un versement à un organisme membre, cela n'est pas mentionné dans la déclaration d'impôt de la société d'assurance-dépôt. Elles sont exclusivement imposées sur leurs revenus provenant des investissements de fonds qu'elles tiennent à la disposition de leurs organismes membres en cas de demandes de versement.

M. de Jong: Par conséquent, lorsqu'elles répondent aux demandes de versement, cela n'est pas déductible?

M. H. White: La somme est portée au revenu de l'organisme membre. Par conséquent, les primes sont déduites du revenu de l'organisme membre, mais elles ne sont pas incluses dans le revenu de la société d'assurance-dépôt. Quant aux versements, ils ne sont pas déduits du revenu de la société d'assurance-dépôt.

M. de Jong: En d'autres termes, la SCAD paie des impôts. Même si elle est déficitaire, elle finit donc par en payer, n'est-ce pas?

M. H. White: Cela peut effectivement arriver, si elles disposent de revenus d'investissement.

Le président: Mais pourquoi les choses se passeraient-elles ainsi?

Mme Collins: Peuvent-elles se servir de leurs revenus d'investissement pour honorer les demandes de versement?

M. H. White: Oui.

Le président: Mais sans pour autant établir de liens avec ces revenus d'investissement, n'est-ce pas?

M. H. White: C'est cela.

Le président: Mais tout de même, une telle société a comme vocation celle d'un organisme d'assurance; or, tout organisme d'assurance a le droit d'utiliser ses revenus d'investissement pour financer ses versements à ses membres. Il n'est imposé que sur ses bénéfices. Vous n'ignorez pas qu'il est impossible sur le montant de ses réserves, disons de ses profits sur les transactions effectuées à partir des primes, moins les versements aux souscripteurs.

M. H. White: Monsieur le président, je crois que l'on pourrait dire que si le gouvernement n'imposait pas les profits d'investissement des sociétés d'assurance-dépôt,

[Text]

that would in effect lower the premiums that the banks and other member institutions would have to pay. In effect, it would be giving a benefit to those institutions. They would be basically getting their insurance at a lower rate.

• 1650

Mr. Garneau: But in fact those clauses do not change the basics of the actual legislation. They just add a couple of things, the expenses that the corporation engages in this provision of those financial institutions and other additions under new paragraph (3)(f). I guess it does not change the basics of the actual legislation.

Mr. H. White: No, the basic scheme will stay the same. Basically, what we are doing is correcting a technical defect which could have resulted in double taxation in cases where deposit insurance corporations do provide assistance to their member institutions.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): If not now, there have been in the past privately run deposit insurance corporations. Would the purpose of this legislation not be to apply evenly to all such institutions whether government run or private sector? What about MICC, what was that?

Mr. Dodge: That was mortgage insurance.

The Chairman: It was a corporation and it operated like an insurance corporation.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Who ran that?

The Chairman: It was owned by the private marketplace.

Mr. de Jong: I suppose this would cover CDIC and the insurance corporation that the credit unions have.

Mr. H. White: That is correct.

Mr. Garneau: But why the expenses to supervise the insurance institution which are not deductible from their income for income tax purposes? Why was it in the past, and why do you now change it retroactively to 1980? What is the rationale behind that?

Mr. H. White: There is one change there, Mr. Chairman, which is not a budget change, the one which was just referred to. It was pointed out to us, I guess as part of the post-budget consultations, that there was a technical defect in the provisions in that when a member institution is in financial difficulty—a member institution of, in this case, probably one of the provincial stabilization funds—and it is under supervision by the stabilization fund, technically the expenses of administering and supervising that member institution were not deductible by the deposit insurance corporation, whereas they probably should be. This corrects that. It is only retroactive to 1980, I guess, because those were the only cases we were aware of where it was necessary.

[Translation]

cela aurait pour effet de réduire les primes que les banques et les autres organismes membres doivent verser. Cela constituerait un avantage pour ces organismes, puisque l'assurance leur serait accordée à un taux réduit de cotisation.

M. Garneau: De toute façon, ces articles ne changent pas l'orientation fondamentale de la loi; ils ne font qu'ajouter un ou deux éléments, par exemple les dépenses de la société en rapport avec les institutions financières et d'autres adjonctions aux termes du nouveau paragraphe (3)f). Je ne pense pas que cela modifie l'esprit de la loi.

M. H. White: Non, le dispositif de base reste le même. En fait, nous ne faisons que combler une lacune technique qui aurait pu aboutir à une double imposition dans les cas où les sociétés d'assurance-dépôt sont appelées à venir en aide à leurs organismes membres.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Ce n'est peut-être plus le cas aujourd'hui, mais dans le passé, il existait des sociétés d'assurance-dépôt privées. Est-ce que le but de la loi ne serait pas d'obtenir une application uniforme à toutes ces institutions, qu'elles soient publiques ou privées? Par exemple, qu'entend-on par MICC?

M. Dodge: Il s'agit de l'assurance hypothécaire.

Le président: Il s'agit donc d'une société exploitée sous le régime d'une société d'assurance.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Et qui donc gère cette société?

Le président: Il s'agissait d'une société privée.

M. de Jong: J'imagine que cela englobe la SADC ainsi que la société d'assurance des coopératives de crédit.

M. H. White: C'est cela.

M. Garneau: Mais pourquoi ces dépenses en vue de superviser un organisme d'assurance et qui ne sont pas déductibles de l'impôt sur le revenu? Pourquoi modifier de façon rétroactive jusqu'à 1980, le régime antérieur? Pouvez-vous m'expliquer cela?

M. H. White: Il y a un seul changement, monsieur le président, celui dont nous venons de parler, et il ne découle pas du budget. Je crois qu'on nous en a parlé dans le cadre des consultations post-budgétaires; quoi qu'il en soit, il s'agissait d'un défaut technique dans les dispositions, dans la mesure où lorsqu'un organisme membre est en difficulté financière—probablement, dans ce cas, un souscripteur auprès d'un fonds provincial de stabilisation—et qui fait l'objet d'une supervision de la part de ce fonds, les dépenses engagées aux fins de l'administration et de la supervision de cet organisme membre n'étaient pas, techniquement, déductibles du revenu de la société d'assurance-dépôt; or, on peut penser qu'elles devraient l'être. Cette disposition corrige la situation que je viens d'évoquer. Elle ne remonte pas plus

[Texte]

Mr. Garneau: In subclause 49(3), you seem to change the definition of a deposit insurance corporation, where at least 50% of the property should be an investment property—

Mr. H. White: Yes, Mr. Chairman. That also is one of the new changes which was not a budget change. It allows a deposit insurance corporation to set up a subsidiary corporation to provide assistance to its member institutions. It would want to do that mostly for limited liability purposes.

For example, if in one of the provinces there are a number of credit unions that are in serious financial difficulty and if their deposit insurance corporation wishes to provide assistance to those member institutions but not jeopardize its own financial position vis-à-vis the more financially stable member institutions, then it can set up subsidiary corporations which can provide the assistance, probably by way of taking over some of the debt of those member institutions or acquiring shares of those member institutions. If it does it through the subsidiary corporation, if that debt becomes bad or the shares go down in value then it does not impact on the financial position of the parent deposit insurance corporation as much as it would if the deposit insurance corporation were doing that directly rather than through a subsidiary. This will facilitate that.

• 1655

Mr. Garneau: Yes, but what is the reason why you state that to qualify they must have at least 50% of investment property? Was it an abuse of that? What happened before? Why are you saying now that at least 50% of its property must constitute investment property?

Mr. H. White: Under the existing act, a deposit insurance corporation must invest at least 50% of its property in qualified property. We are not changing that, except that we are basically expanding upon what... Well, we are changing it in two ways. One, we are expanding on what is qualified property; we are allowing it to invest in shares of its member institutions. Well, I guess only in one respect, but only where they are in financial... .

Sorry, let me back up a bit. There are two respects. One, we are allowing it to invest shares of its wholly-owned subsidiary, which in turn invests in its member institutions that are in financial difficulty. Also, we have an amendment here, which we would like the committee to consider at some point.

The Chairman: Why would you not have an amendment to amend the thing by eliminating income tax from these deposit insurance companies and eliminating the bureaucracy and problems and time and research and tax bills that they pay and the government pays, and the only beneficiary is the employees of Revenue Canada,

[Traduction]

loin que 1980 parce que, compte tenu des cas qui se sont présentés, cela ne nous a pas paru nécessaire.

M. Garneau: À l'alinéa 49(3), il semble que vous modifiez la définition d'une corporation d'assurance-dépôt, notamment le seuil de 50 p. 100 de la propriété sous forme d'investissements. . .

M. H. White: Effectivement, monsieur le président. Il s'agit, là encore, d'un des changements qui n'émanent pas du budget. Il permet à une corporation d'assurance-dépôt de créer une filiale afin de venir en aide à l'un de ses organismes membres. En général, cette procédure vise à limiter la responsabilité.

Par exemple, si, dans une province, un certain nombre de coopératives de crédit connaissent de grosses difficultés financières et si leur société d'assurance dépôt souhaite leur venir en aide sans pour autant mettre en péril son propre équilibre financier, et celui des autres organismes membres présentant une plus grande stabilité, elle peut alors créer des filiales chargées d'apporter l'assistance en question, en prenant par exemple à son compte une partie de la dette des organismes membres en difficulté, ou en acquérant une partie de leur capital-actions. Si elle fait cela par le truchement d'une filiale, au cas où la dette demeurerait impayée ou en cas de chute de la valeur des actions, les répercussions sur la situation financière de la société mère, en l'occurrence la société d'assurance-dépôts, ne seront pas aussi graves que si cette dernière était intervenue directement. Il s'agit donc de faciliter le processus.

M. Garneau: Très bien, mais dans ce cas, pourquoi instaurez-vous un seuil de 50 p. 100 de la propriété sous forme d'investissement? Y a-t-il eu des abus? Pourquoi instaurer aujourd'hui la règle d'un seuil minimum de 50 p. 100 sous forme d'investissement?

M. H. White: En vertu de la loi actuelle, une société d'assurance-dépôts doit investir au moins 50 p. 100 sous forme de capital autorisé. Nous ne modifions pas cela. . . Si, en fait, nous modifions la loi de deux façons: en premier lieu, nous élargissons la notion de capital autorisé, puisque nous permettons l'acquisition d'actions des organismes membres. Enfin, dans un cas seulement, c'est-à-dire lorsqu'elles sont en difficulté. . .

Désolé, j'efface tout et je recommence. Il y a deux aspects: en premier lieu, nous autorisons l'achat d'actions d'une filiale possédée en pleine propriété, laquelle investit à son tour dans les organismes membres qui connaissent des difficultés financières. Nous avons également prévu un amendement sur ce point, et nous aimerions le soumettre à l'attention du Comité.

Le président: Pourquoi ne pas amender les dispositions en exemptant ces sociétés d'assurance-dépôts de l'impôt sur le revenu? Cela éliminerait les complications bureaucratiques et permettrait d'économiser du temps et des efforts. Après tout, les seuls bénéficiaires, ce sont les employés de Revenu Canada dont on grossit les effectifs

[Text]

who get additional help involved in order to supervise it? Why would not we just get rid of this? Maybe you could justify it in terms of tax receipts; I do not know, but I will bet you cannot.

Mr. H. White: I guess it goes back to the reason I gave before: it would be giving a break to the banks, to the credit unions.

The Chairman: With the number of credit unions south of this country, with \$1.5 billion south in CDIC we are going to give a break to somebody? They are all paying super premiums now.

Mr. Dodge: Mr. Chairman, let us remember, it is not just CDIC that this relates to.

The Chairman: No, I know. It is the funds in the provinces that are bailing out defunct credit unions.

Mr. Garneau: No, but you have credit unions that do have their own funds, like the caisses populaires have their own security fund.

Mr. Dodge: Their own central fund, yes.

Mr. Garneau: It is nothing to do with the government; it is owned by the caisses populaires. I guess it must be the same in credit unions in western Canada.

Mr. Layton: If you carry it back to its end, if those same corporations did not have to pay the extra insurance to pay the taxes they would instead have income, which would now have to be taxed as profits.

The Chairman: That is right.

Mr. Layton: If you bring it all through a computer, I am sure the chairman's analysis is there would not be a hell of a lot of money left, but you have kept a lot of people busy.

The Chairman: Whirling around, trying to make a tax return on absolutely zippo. I mean, it is the most ridiculous bureaucratic junk I have seen for a long time.

Mr. Dodge: Let us be very careful. Just take a very simple example. You have two units, and they decide to set up a central sitting over it. What they can do then is they can put money into the central. They get a deduction for their own income tax purposes, and the central could accrue all sorts of income free of tax.

What they have basically been able to do is to shelter some of their own income through a central and in essence then to receive the service of the insurance that the central can give them tax free. Absent some form of taxation on that, there can be a very useful tax sheltering device set up. They do not exist, because of the provision

[Translation]

pour qu'ils puissent surveiller tous ces échanges de papperasse. Pourquoi ne pas se débarrasser de ce boulet? Vous chercherez sans doute à justifier cela par la nécessité de recettes fiscales, mais je vous fiche mon billet que vous n'y parviendrez pas.

M. H. White: Je crois que l'explication est la même que tout à l'heure, il s'agit de venir en aide aux banques et aux coopératives de crédit.

Le président: Vous voulez dire qu'avec le pullulement des coopératives de crédit au sud de notre frontière, plus un milliard et demi de dollars au titre de la SADC également au sud, nous allons nous mettre à jouer les Saint-Bernard? Mais ils paient déjà des cotisations faramineuses.

M. Dodge: Monsieur le président, il ne faut pas oublier que la SADC n'est pas seule en cause.

Le président: Je le sais bien. Il y a également les fonds de stabilisation provinciaux qui viennent à la rescousse de feu les coopératives de crédit.

M. Garneau: N'oublions pas que certaines coopératives de crédit disposent de leurs propres fonds, comme les caisses populaires, qui ont leur propre fonds de sécurité.

M. Dodge: Oui, il s'agit d'un fonds centralisé.

M. Garneau: Cela n'a rien à voir avec le secteur public, puisque ces actifs sont la propriété des caisses populaires. J'imagine que c'est la même chose pour les coopératives de crédit de l'ouest du Canada.

M. Layton: Pour porter le raisonnement jusqu'à sa conclusion, si ces mêmes sociétés ne devaient pas payer des cotisations supplémentaires, elles se retrouveraient avec un revenu que l'on serait obligé d'imposer en tant que profit.

Le président: C'est exact.

M. Layton: Je suis sûr que pour le président, tout cela sert avant tout à faire circuler beaucoup d'argent d'un endroit à l'autre pour trouver du travail au plus de gens possible.

Le président: C'est cela, on donne d'une main et on reprend de l'autre, afin de réaliser des recettes fiscales sur du vent. C'est l'absurde bureaucratie poussé jusqu'à un ridicule sans précédent.

M. Dodge: Gardons-nous des conclusions trop hâtives. Permettez-moi un exemple tout à fait simple. Prenons deux unités qui décident de créer un organisme central commun. Elles peuvent investir toutes deux dans cet organisme central, ce qui leur permettra de déduire cet investissement de leur revenu imposable, tout en transférant à cette centrale toutes sortes de revenus non imposables.

Autrement dit, elles auront pu détourner une partie de leur revenu imposable face à la création de cet organisme central et obtenir ainsi, hors impôt, les prestations d'assurance de l'organisme ainsi créé. En l'absence de toute imposition, on risque de voir apparaître un sanctuaire fiscal extrêmement efficace. Grâce à cette

[Texte]

of the act; but absent the provision of the act, it would be very possible to set up that sheltering scheme.

• 1700

So that is the reason, conceptually, why you need this sort of provision. It ends up being—and I do not disagree with you—

The Chairman: Why do we not then eliminate the tax on publicly controlled deposit insurance corporations; government controlled, whether it is provincial government or federal government? The ordinary corporate tax would apply and all other corporations, whether they are insuring deposits or insuring anything else—or insurance companies.

Mr. MacIntosh: That would give the government-controlled deposit insurance corporations, those that were insured through such corporations, a competitive advantage over those that have private stabilization funds. What we have now is a uniform tax across the board, the same for each.

Mr. Dodge: But it is not simple. We do not make any pretense that it ends up being simple. The world is complex, and it drives you down to the solutions that over time have evolved.

Mr. Garneau: No tax at all would avoid all this.

The Chairman: That is right.

Mr. Garneau: Not only for that.

Mr. Dodge: I hear echoes of Henry George there.

The Chairman: Now you have a consequential thing, debtor's gain in settlement of debts. What is this all about?

Mr. H. White: Section 80 basically requires, in a situation where a debt is forgiven, for the debtor to reduce certain things, such as losses, capital cost of property, by the amount of the debt forgiven. Generally speaking, that should not apply to a case where a debt to a deposit insurance corporation by its member institution is forgiven, because we have more specific provisions in the provisions dealing with deposit insurance corporations to do pretty much the same thing.

We are making some changes in this bill to do what I said earlier: to avoid double taxation where an amount previously included in the income of the member institution is subsequently forgiven. What we are doing in the consequential amendment to section 80 of the act is making sure the more general provision that applies to the settlement of debts does not apply where we now say the more specific provision does not apply. It is a back-up amendment, I guess, to make sure it is not caught in a second place where it was not intended to be caught.

The Chairman: Let us go on to stock options.

[Traduction]

disposition de la Loi, on évite ce genre de situation; on voit donc toute la nécessité d'une telle mesure.

Telle en est donc la raison fondamentale. Cela dit, je ne disconviens pas que. . .

Le président: Pourquoi, dans ce cas, ne pas exempter d'impôt les sociétés publiques d'assurance-dépôts, qu'elles relèvent du fédéral ou des provinces? On appliquerait ainsi l'impôt ordinaire sur les sociétés à toutes les autres, qu'elles assurent des dépôts ou quoi que ce soit d'autre.

M. MacIntosh: Mais cela équivaldrait à accorder aux sociétés publiques d'assurance-dépôts et à leurs organismes membres un avantage concurrentiel sur celles souscrivant à des fonds privés de stabilisation. À l'heure actuelle, nous avons un taux d'imposition uniforme pour tous ces organismes.

M. Dodge: Évidemment, cela n'est pas simple et nous ne saurions le prétendre. Nous vivons dans un monde complexe et nous en arrivons, avec le temps, à des solutions de ce genre.

M. Garneau: En supprimant tout simplement l'impôt, on éviterait tout cela.

Le président: C'est bien mon avis.

M. Garneau: Et pas dans ce domaine seulement.

M. Dodge: Il me semble entendre le fantôme de Henry George.

Le président: Il y a également une disposition connexe, celle qui touche les gains du débiteur lors du règlement des dettes. De quoi s'agit-il, en fait?

M. H. White: En gros, l'article 80 exige, lorsqu'on fait grâce d'une dette, que le débiteur réduise un certain nombre de choses, telles que les pertes ou le coût des investissements, d'un montant correspondant à la dette dont on fait grâce. De manière générale, cela ne devrait pas s'appliquer à la grâce accordée à une dette contractée par un organisme membre auprès de sa société d'assurance-dépôts, étant donné qu'il existe des dispositions spécifiques à ce sujet concernant les sociétés d'assurance-dépôts.

Nous modifions le projet de loi afin, comme je le disais tout à l'heure, d'éviter la double imposition lorsqu'un montant qui avait été incorporé au revenu d'un organisme membre fait ultérieurement l'objet d'une grâce. Il s'agit donc, en bonne logique, d'un amendement à l'article 80 de la Loi grâce auquel on s'assure que les dispositions générales applicables au règlement des dettes ne s'appliqueront pas lorsqu'on a déjà décidé que les dispositions spécifiques prises en la matière ne seront pas non plus applicables. Cet amendement constitue donc un surcroît de précautions, afin d'éviter qu'un deuxième obstacle ne vienne barrer la route.

Le président: Passons à présent aux options sur titre.

[Text]

Mr. Dodge: Does that imply you understand stock options a lot better, Mr. Chairman?

The Chairman: I just think, Mr. Dodge, a little fresh thinking would be appropriate, and the fresh thinking might just decide that deposit insurance corporations are treated like any other insurance corporation, and they do not pay tax if they are in a loss position.

Mr. Dodge: As we know, the Income Tax Act on insurance is not a simple matter.

The Chairman: I do not see any problem with that. I just think it is ridiculous to be having taxes levied against arms of a government policy to stabilize financial institutions.

Mr. Dodge: Employee stock options. This is again a technical amendment to correct some defects that were in the act.

• 1705

Mr. Lalonde: I think the first one you should focus on is actually the second one on the list. It changed paragraph 110(1)(d) of the act in clause 38. Paragraph 110(1)(d) provides a deduction in computing taxable income where a person has had a benefit included in his income as a result of the exercise of an employee stock option.

The amendment there is intended to recognize the fact that there are two ways to generate for yourself a taxable benefit from an employee stock option. One is to exercise the option. The other is to sell the option to somebody else. The amendment to paragraph 110(1)(d) itself, as you can see at the bottom of the subparagraph, is intended to ensure that the deduction is available in those cases where a taxpayer has chosen to dispose of the option rather than exercise it and buy the shares.

The Chairman: Is it half the gain?

Mr. Lalonde: That is right; the deduction is currently half the gain. Under tax reform that might change, but that is the situation right now.

Mr. Garneau: It is contrary to capital gain.

Mr. Lalonde: In essence it is considered as a capital gain, although it is not eligible for the capital gains exemption.

The Chairman: Why would a stock option, which is a form of employee emolument, be treated as a capital gain in the first place? Why would it not be straight income and taxed 100%?

Mr. Lalonde: It is generally. It is the general rule that it is straight income.

The Chairman: Why would we go through a whole bunch of sections to make it only partly taxable?

Mr. Lalonde: There are two reasons for it. The primary reason is that it was a policy initiative of the Minister of

[Translation]

M. Dodge: Dois-je en conclure, monsieur le président, que vous êtes plus à l'aise dans ce domaine?

Le président: Je pense tout simplement, monsieur Dodge, qu'une optique nouvelle ne ferait de mal à personne, par exemple que l'on décide de traiter les sociétés d'assurance-dépôts selon le même régime que les autres sociétés d'assurance, et qu'on ne les impose pas lorsqu'elles sont déficitaires.

M. Dodge: Comme nous l'avons vu, l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu au domaine des assurances est loin d'être simple.

Le président: Pas d'objections. Je dis simplement qu'il est ridicule d'imposer des organismes publics afin de stabiliser les institutions financières.

M. Dodge: Nous disions donc, options sur titres pour les employés. Il s'agit, là encore, d'une rectification d'ordre technique aux dispositions de la Loi.

M. Lalonde: Je crois que vous devriez vous intéresser en premier lieu à celle qui figure en deuxième place sur la liste. L'article 38 modifie le paragraphe 110(1)(d) de la Loi, lequel instaure une déduction lors du calcul du revenu imposable lorsqu'une personne a obtenu un avantage financier par suite de l'exercice de l'option sur titres pour employé.

L'amendement a pour objet d'entériner le fait qu'il y a deux façons d'obtenir un avantage imposable à partir de l'option sur titres pour employé: le premier consiste à se prévaloir de l'option; la seconde à vendre cet option à un tiers. Comme vous pouvez le voir en bas du sous-alinéa, l'amendement à l'alinéa 110(1)(d) lui-même vise à assurer que la déduction sera offerte dans les cas où un contribuable a décidé de se défaire de l'option plutôt que de s'en prévaloir en achetant des actions.

Le président: Cela représente-il la moitié du gain?

M. Lalonde: C'est cela: la déduction représente actuellement la moitié du gain; mais cela pourra changer par suite de la réforme fiscale.

M. Garneau: C'est contraire aux dispositions sur les gains en capital.

M. Lalonde: C'est essentiellement considéré comme un gain en capital bien que cette disposition ne donne pas droit à l'exemption sur les gains en capital.

Le président: Pourquoi l'option sur titres, qui constitue une sorte de rémunération, devrait-elle être traitée comme un gain en capital? Pourquoi ne pas la considérer comme un revenu pur et simple et l'imposer à 100 p. 100?

M. Lalonde: C'est généralement le cas. En règle générale, on la considère comme un revenu pur et simple.

Le président: Pourquoi nous imposer de légiférer tant et plus pour l'exonérer en partie?

M. Lalonde: Pour deux raisons: tout d'abord, le ministre des finances avait, à l'époque, décidé

[Texte]

Finance at the time to encourage equity ownership of employees in their employers, and an incentive was put in for the purposes of certain kinds of stock options. These stock options generally involve fully participating equity shares.

One reason we go through a somewhat circuitous route of having the full amount included in income and then a half deduction on the opposite side is that the full amount being included in income is the general rule; in this way, rather than having a general rule with a series of exceptions, we can have the general rule applicable to everything, with an offsetting deduction later on.

Another reason for it is that by having an offsetting deduction in computing taxable income, we can keep a handle on the tax expenditure involved in the incentive.

The third reason is that by having a separate stand-alone measure we can first of all ensure that it is not eligible for the capital gains exemption. It is treated like a capital gain in terms of the level of taxation, but it is not a capital gain, as you have pointed out. As a result, by having this two-part mechanism, we can exclude it from the capital gains exemption and we can also have a stand-alone measure for which we can have a concept—for example, the prescribed share here, which is the fully participating equity share you have described.

The Chairman: Was this convoluted system studied when we did the tax reform, where we took away the advantages of this capital gain?

Mr. Lalonde: Indeed, in the context of tax reform there is a statement in there that this deduction would be adjusted to give the same treatment as a capital gain, with the result that instead of being a half deduction, it will go down to a third deduction and then a quarter deduction. However, the fundamental policy behind the provision of allowing an incentive for stock options that were considered desirable does not form part of the tax reform proposal.

Mr. Garneau: Before the proposed amendment, the replacement of the stock option by another stock option of an amalgamated company was not permitted. Is that correct?

Mr. Lalonde: That is right. There is an amendment to section 7, as you pointed out, and it is retrospective, a relieving amendment to ensure that where a new corporation comes in and amalgamates with an old one, the option is now no longer for the same shares it used to be; that is, for shares of company X and now it is company XY. The provision in there is to ensure the continuity of the option.

[Traduction]

d'encourager l'acquisition de capital-actions par les employés, d'où les mesures d'encouragement concernant certaines options sur titres. En général, ces options portent sur des titres qui autorisent une pleine participation.

La raison pour laquelle nous empruntons un itinéraire quelque peu contourné, c'est-à-dire que nous incorporons la totalité du montant au revenu imposable, puis autorisons une déduction pour la moitié, tient au fait que la pratique veut généralement que l'on incorpore la totalité du revenu; ainsi, plutôt que d'instaurer une règle générale souffrant un grand nombre d'exceptions, nous pouvons l'appliquer à toutes les situations, en prévoyant, ultérieurement une déduction compensatoire.

Par ailleurs, en instaurant une déduction compensatoire lors du calcul du revenu imposable, nous pouvons suivre de près la déduction fiscale prévue par la mesure d'incitation.

En troisième lieu, en instituant une mesure distincte et autonome, nous nous assurons qu'elle ne donne pas droit aux exemptions sur les gains en capital. Le revenu est donc traité comme un gain en capital du point de vue du taux d'imposition, même si, comme vous l'avez souligné, il ne s'agit pas d'un gain en capital. Ainsi, grâce à ce mécanisme à deux paliers, nous pouvons l'exclure de l'exemption sur les gains en capital qui s'appuie sur une notion telle que l'action prescrite, en l'occurrence l'action ouvrant droit à une pleine participation que vous avez décrite.

Le président: Est-ce que ce système alambiqué a été mis au point dans le cadre de la réforme fiscale, avec la suppression des avantages du gain en capital?

M. Lalonde: Effectivement, la réforme fiscale est accompagnée d'une déclaration selon laquelle cette déduction serait adaptée afin de recevoir le même traitement qu'un gain en capital; la conséquence en est qu'au lieu de représenter une déduction pour moitié, on passera à une déduction d'un tiers, puis d'un quart. Toutefois, la politique qui sous-tend l'octroi d'une mesure incitative pour les options sur titres ne fait pas partie de la proposition découlant de la réforme fiscale.

M. Garneau: Avant cette proposition d'amendement, le remplacement de l'option sur titres par une autre option sur une compagnie appartenant au même groupe n'était pas autorisé. Est-ce bien cela?

M. Lalonde: C'est bien cela. Comme vous l'avez souligné, un amendement rétroactif est prévu à l'article 7; cet amendement vise à garantir, en cas de fusion d'une nouvelle société avec une société existante, que l'option s'appliquera effectivement à de nouvelles actions, c'est-à-dire qu'au lieu de s'appliquer aux actions de la compagnie X, elle s'appliquera aux actions de la compagnie XY, garantissant ainsi la continuité de l'option.

[Text]

The Chairman: And we go on to family orders, garnishments and refunds.

Mr. Dodge: André Lareau from our tax counsel division has worked on this one. André.

Mr. A. Lareau (Counsel, Tax Counsel Division, Department of Finance): Mr. Chairman, in this case we need a clause to establish a legal fiction between the Minister of National Revenue and a taxpayer who is owed an amount of income tax on account of provincial tax. We know the federal government reimburses the taxpayer for provincial tax for provinces other than Quebec.

In this case, in order to have an amount that can be garnished by a spouse of this taxpayer, we need to establish a legal fiction so the spouse could garnish the amount of tax that is owed to the taxpayer.

So let us take A and B who are getting divorced. If the alimony is not paid by A to B, the amount of tax owed by the federal government to A, on account of provincial tax, can then be garnished by B because of this clause establishing the legal fiction. Otherwise, you would not have the legal right between the government and the taxpayer and the amount could not be garnished. This is why we have it.

The Chairman: You can garnish the federal amount, but you could not garnish the provincial amount.

Mr. Lareau: You could garnish the federal amount but not the provincial, but here you can... the provincial, yes.

The Chairman: The federal government absorbs the garnish, does it?

Mr. Lareau: Yes.

The Chairman: Does it charge the garnish costs back to the province?

Mr. Lareau: The amount is paid on behalf of the province anyway. It is an amount that is an account of provincial money.

The Chairman: But is there an arrangement whereby the money paid out, which is partly provincial money...? Okay, fine, it is a refund you are talking about.

Mr. Lareau: Yes.

The Chairman: You are garnishing a provincial refund.

Mr. Lareau: It is a provincial refund, which is in fact just paid by the agent who is the federal government.

The Chairman: I see. So what we are talking about is the garnish of tax refunds.

[Translation]

Le président: Nous passons à présent aux ordonnances concernant la famille, aux saisies-arrêts et aux remboursements.

M. Dodge: C'est André Lareau, de notre division des conseillers fiscaux, qui s'est chargé de ce dossier. André, à vous de jouer.

M. A. Lareau (conseiller, Division des conseillers fiscaux, ministère des Finances): Monsieur le président, nous avons besoin d'une disposition permettant d'établir une fiction légale entre le ministre du Revenu national et un contribuable à qui le Trésor doit un certain montant de revenu imposable au titre de l'impôt provincial. En effet, sauf pour la province du Québec, le gouvernement fédéral effectue, au nom des provinces, les remboursements d'impôt provinciaux.

Ainsi, afin de disposer d'un montant pouvant faire l'objet d'une saisie de la part du conjoint d'un contribuable, il nous faut établir une fiction juridique permettant au conjoint de faire saisir le montant d'impôt dû au contribuable.

Prenons l'exemple suivant: A et B divorcent; si A ne verse pas à B la pension qui lui est due, le montant d'impôt dû par le gouvernement fédéral à A, au titre de l'impôt provincial, peut faire l'objet d'une saisie-arrêt réclamée par B, grâce à la disposition établissant une fiction juridique. En l'absence d'une telle disposition, il serait impossible d'établir le rapport de droit nécessaire entre le gouvernement et le contribuable, si bien que le montant en question ne pourrait être saisi. Voilà la raison de cette disposition.

Le président: Vous pouvez donc saisir le montant de l'impôt fédéral, mais pas celui de l'impôt provincial.

M. Lareau: Eh bien, dans ce cas particulier, on peut également saisir le montant correspondant à l'impôt provincial.

Le président: C'est donc le gouvernement fédéral qui se charge de la saisie, n'est-ce pas?

M. Lareau: En effet.

Le président: Est-ce que les coûts de la saisie sont ensuite imputés à la province?

M. Lareau: Le montant est de toute façon versé au nom de la province, à partir d'un compte provincial.

Le président: Mais existe-t-il une entente en vertu de laquelle le montant versé, qui incombe en partie à la province, fait l'objet d'un remboursement?

M. Lareau: Oui.

Le président: Par conséquent, on opère une saisie sur un remboursement provincial.

M. Lareau: Il s'agit d'un remboursement provincial, mais il se trouve qu'il est tout simplement payé par un agent fédéral.

Le président: Je vois. Par conséquent, nous parlons bien de saisie-arrêt sur des remboursements d'impôt.

[Texte]

Mr. Lareau: Exactly.

Mr. Dodge: On the provincial portion.

The Chairman: Of the provincial portion as well as the federal portion.

Mr. Lareau: Yes, but there is no problem in relation to the federal portion because they were—

The Chairman: There never was a problem, okay.

Mr. Lareau: Exactly.

Mrs. Collins: Do the provinces have to agree to this or have they agreed to this?

Mr. Lareau: There is the federal-provincial collection agreement by which the federal government has agreed to pay the amount and there is the federal standing order enforcement act under which, I think, provinces have agreed.

Mrs. Collins: So when we did Bill C-48 we provided for the garnishment of federal moneys owing. It does not have to be amended to take into account this change.

Mr. Lareau: This takes into account the provincial money paid administratively by the federal government.

The Chairman: You create in effect the fiction this is federal money so that it can be subject to the garnishee, even though it is only partly federal money.

Mr. Lareau: You are right.

The Chairman: Okay. Sales tax credits.

Mr. Garneau: I thought we had covered it. Is there still a problem with the definition?

The Chairman: It is a possible double claim with respect to qualified relations. What is a qualified relation?

Mr. R. Laliberté (Tax Policy Officer, Department of Finance): It has the same treatment as for the child tax credit in cases where there are two common-law spouses; one would claim the credit and the other would report the family allowance in the child exemption. This clause makes sure that if another individual claims benefit for a given child, this person has also to include both the income for the determination of the federal sales tax credit.

The Chairman: I see.

Mr. Garneau: When we changed it, it was for the child tax credit. Now we do the same for the sales tax credit.

[Traduction]

M. Lareau: C'est tout à fait cela.

M. Dodge: Remboursements qui portent sur la portion provinciale.

Le président: Sur la portion provinciale, mais aussi sur la portion fédérale.

M. Lareau: Oui, mais la portion fédérale ne pose aucun problème, étant donné que. . .

Le président: Il n'y a pas de problème dans ce domaine-là.

M. Lareau: C'est cela.

Mme Collins: Les provinces ont-elles donné leur accord pour cette opération?

M. Lareau: Il existe un accord fédéral-provincial de collecte en vertu duquel le gouvernement fédéral s'est engagé à verser le montant; par ailleurs, je crois que l'accord des provinces découle de la Loi fédérale sur l'application des ordonnances.

Mme Collins: Par conséquent, lorsque nous avons traité du projet de loi C-48, nous avons permis la saisie sur les fonds dus par le gouvernement fédéral. Inutile donc d'y apporter un amendement pour tenir compte de ce changement.

M. Lareau: Il faut prendre les dispositions permettant le versement, par le gouvernement fédéral, de sommes dues par les autorités provinciales.

Le président: Vous créez donc une fiction juridique en vertu de laquelle il s'agirait de fonds fédéraux, afin de pouvoir les assujettir à une saisie, même s'il ne s'agit que partiellement de fonds fédéraux.

M. Lareau: C'est bien cela.

Le président: Très bien. Passons aux crédits de taxe sur les ventes.

M. Garneau: Je pensais que nous en avions parlé. La définition pose-t-elle encore un problème?

Le président: Il risque d'y avoir double réclamation concernant les relations qualifiées. Qu'entend-on par relations qualifiées?

M. R. Laliberté (agent de politique fiscale, ministère des Finances): Cette disposition comporte le même régime que le crédit d'impôt pour enfant, dans le cas de deux conjoints de droit commun; l'un d'entre eux pourrait réclamer le crédit, et l'autre inscrire l'allocation familiale dans l'exemption pour enfant. Cette clause garantit que si une autre personne réclame la déduction correspondant à un enfant, elle devra également mentionner le revenu aux fins du calcul du crédit correspondant à la taxe fédérale sur les ventes.

Le président: Je vois.

M. Garneau: Lorsque nous l'avons modifié, cela s'appliquait au crédit d'impôt pour enfant. Nous faisons à présent la même chose pour le crédit correspondant à la taxe sur les ventes.

[Text]

The Chairman: Okay. Foreign property rules.

• 1715

Ms Carole Muirhead (Senior Tax Policy Officer, Department of Finance): Clause 61 contains some amendments to the foreign property rules that are contained in Part XI of the Income Tax Act. These rules act as a deterrent for pension funds and other deferred income plans investing in foreign property beyond 10%. In the 1985 budget some additional changes were introduced that increased that 10% ceiling for those funds that invest in small business. Those rules were referred to as the "three-for-one" rules.

The changes we have made in this bill are quite minor. After discussions with trust companies that administer these foreign property rules, and after listening to their requests for some relieving changes, we have changed the reference to the measure on which the 10% is based, which was previously fair market value at the time of acquisition. That measure gave the trustees some difficulty when they were dealing with things such as property received in a share-for-share exchange, stock dividends received, and other rights received for which there was no cost. These things would have to be valued for the purposes of these rules.

So we have moved from fair market value at the time of acquisition, which would ordinarily have been cost, except for those odd situations, to "cost amount", which has a defined meaning for the purposes of the proposed act. That is what we have done in subclauses 61(1) and (2).

Mr. Garneau: You have changed to cost amount from fair market value.

Ms Muirhead: We have changed to cost amount from fair market value at the time of acquisition, which would normally have been cost, except in those cases where you did not have a cost: where you received a stock dividend, where you received rights to acquire additional shares.

The Chairman: So you are a fund, and you are operating along, and all of a sudden you receive a stock dividend in shares in an American corporation. In a sense, that did not cost you anything. That is a dividend.

Ms Muirhead: The stock dividend rules do provide that the stock you received does have a cost amount. But the trustees do not have to value the stock. They know the amount of the dividend was a certain amount, and that is what the cost amount is. These changes—

The Chairman: Well, let us go to another system. We hold the shares in a corporation. The corporation decides to wind up. It distributes its assets, and one of its assets is

[Translation]

Le président: Parfait. Passons à présent aux règles régissant la propriété étrangère.

Mme Carole Muirhead (agente principale de politique fiscale, ministère des Finances): L'article 61 contient certains amendements aux règles régissant la propriété étrangère contenue dans la partie 11 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Ces règles ont pour objet de décourager les investissements à partir de fonds de pension et d'autres régimes de revenu différé à l'étranger, au-delà de 10 p. 100. Le budget de 1985 apportait des modifications supplémentaires qui augmentaient ce plafond de 10 p. 100 lorsque les investissements concernaient des petites entreprises. On a parlé, alors, de la règle du «trois pour un».

Il s'agit là de modifications de détail. Après avoir consulté les compagnies de fiducie qui administrent ces règles concernant la propriété étrangère, et après avoir pris connaissance de leurs demandes en vue d'un assouplissement, nous avons modifié le critère de détermination du plafond de 10 p. 100, qui était la valeur équitable du marché au moment de l'acquisition. Ce critère posait quelque difficulté aux fidéicommissaires lorsqu'ils devaient s'occuper de patrimoines acquis à l'occasion d'un échange action pour action, de dividendes perçus sur actions, et d'autres droits n'entraînant pas de frais. Il fallait donc effectuer une évaluation au titre des règles en question.

C'est pourquoi nous sommes passés de la valeur équitable du marché au moment de l'acquisition, en l'occurrence le coût sauf pour ces situations exceptionnelles, au critère de «coût indiqué», qui revêt une signification bien précise aux fins du projet de loi. C'est ce que nous avons fait pour le paragraphe 61(1) et 61(2) du projet de loi.

M. Garneau: Vous êtes donc passés de la valeur équitable du marché à la notion de coût indiqué.

Mme Muirhead: Nous avons effectivement substitué la notion de coût indiqué à celle de la valeur équitable au moment de l'acquisition, c'est-à-dire en temps normal le coût, sauf dans les cas où il n'y avait pas de coût: par exemple, l'encaissement d'un dividende sur action, ou l'octroi de droits d'acquisition de parts supplémentaires.

Le président: Supposons qu'un fonds reçoive tout d'un coup un dividende sur les actions d'une société américaine; cela ne vous coûte pas un sou, c'est un dividende.

Mme Muirhead: La règle des dividendes d'action prévoit en fait qu'à une action reçue correspond un coût indiqué. Mais les gérants du fonds ne sont pas obligés d'évaluer le titre: ils savent quel est le montant du dividende, auquel correspond le coût indiqué. Ces modifications...

Le président: Bien, passons à une autre hypothèse: nous sommes titulaires de parts d'une société, laquelle décide de cesser son activité; elle répartit ses actifs,

[Texte]

shares in a foreign corporation, which it turns over to its fund. Does that mean you value it? What do you do? Do you put it at cost? What is cost?

Ms Muirhead: In the normal corporate provisions in the act, that property would be acquired at its fair market value.

The Chairman: Okay. But that affects the 10% rule.

Ms Muirhead: Yes, it does.

The other minor change is those changes to cost amount from fair market value at the time of acquisition are really dealt with in subclauses (1), (2), and (4), and the other little change is in subclause (3), which provides an exemption from the foreign property rules for a situation in which a trust that is a master trust, which is an exempt trust, which we can deal with later. . . it is a newly created exempt trust. If it elects, under section 259, to be looked through for the purposes of these foreign property rules, then these rules do not apply to that trust.

That is a consequential change, really, to the master trust provision, which I guess we will discuss later.

Mrs. Collins: Is there a definition of "cost amount" anywhere?

Ms Muirhead: Yes, in subsection 248(1).

Mrs. Collins: Which is already in the act.

Ms Muirhead: Yes.

• 1720

The Chairman: We will now go to foreign tax credits.

Mr. MacIntosh: This is a rather esoteric technical item which—

The Chairman: So was the last one.

Mr. MacIntosh: This corrects a deficiency in the foreign tax credit calculation in its relation to subsection 110(5). Subsection 110(5) was introduced in 1985, and it was to deal with situations in which Canadian companies were carrying on business, both in Canada and overseas, such as construction companies; companies that were making profits overseas but were making losses in Canada. So they had to pay foreign tax on their business activities in the other countries. For example, if they, say, made a profit of \$100 overseas but had a \$100 loss in Canada, their taxable income in Canada would be nil; they would pay no tax here, but they would not be able to use their foreign tax credit.

So they argued that this was really tantamount to double taxation, in that they were, in a sense, using up both this potential foreign tax credit and the loss to

[Traduction]

notamment certaines parts d'une société étrangère, qu'elle transfère à son fonds. Êtes-vous alors obligés d'évaluer ces parts et, dans l'affirmative, comment procédez-vous? Quel est le coût de référence?

Mme Muirhead: Si l'on se fonde sur les dispositions ordinaires de la Loi relative aux sociétés, ces actifs sont censés être acquis au prix équitable du marché.

Le président: Très bien, mais cela transgresse la règle des 10 p. 100.

Mme Muirhead: Effectivement.

Le deuxième changement mineur concerne la substitution du coût indiqué à la juste valeur marchande au moment de l'acquisition, dont il est véritablement question dans les paragraphes (1), (2) et (4), ainsi que la petite modification apportée dans le paragraphe (3), qui instaure une exemption aux règles régissant la propriété étrangère, dans le cas d'une fiducie principale bénéficiant d'une exemption; il s'agit d'une nouvelle catégorie de fiducie exemptée, mais nous pourrions y revenir plus tard. Si, en vertu de l'article 259, il décide d'être examiné au titre de ces lois sur la propriété étrangère, alors ces règles ne s'appliquent pas à cette fiducie.

C'est une modification corollaire découlant de la disposition sur la fiducie principale, mais je crois que nous y reviendrons plus tard.

Mme Collins: Y a-t-il, quelque part, une définition du «coût indiqué»?

Mme Muirhead: Oui, dans le paragraphe 248(1).

Mme Collins: C'est-à-dire dans la loi elle-même.

Mme Muirhead: Effectivement.

Le président: Passons à présent aux crédits d'impôt étrangers.

M. MacIntosh: Il s'agit d'un article très technique et quelque peu ésotérique. . .

Le président: Le précédent ne valait guère mieux.

M. MacIntosh: Il s'agit de corriger une lacune dans le calcul du crédit d'impôt étranger, en rapport avec le paragraphe 110(5). Le paragraphe 110(5) a été présenté en 1985, pour répondre aux situations des sociétés canadiennes exerçant leurs activités tant au pays qu'à l'étranger, par exemple les sociétés de construction; il s'agit des sociétés qui réalisent des profits à l'étranger mais sont déficitaires au Canada. Elles devaient donc payer des impôts aux pays étrangers dans lesquels elles exerçaient leurs activités. Prenons, par exemple, le cas d'une société ayant réalisé 100\$ de bénéfices à l'étranger mais ayant subi un déficit de 100\$ au Canada: son revenu imposable serait donc nul; elle n'aurait pas à payer d'impôt ici, mais elle ne serait pas non plus en mesure d'utiliser son crédit d'impôt étranger.

On nous a donc fait valoir que cela équivalait à une double imposition, dans la mesure où elles utilisaient à la fois le crédit d'impôt étranger et le déficit afin de réduire

[Text]

reduce tax on the same income to nil. So subsection 110(5) basically said in that \$100 situation that the taxpayer could elect to add \$100 on to its taxable income, which would bring it up to \$100, then have a notional gross tax on that of \$50—assuming a 50% tax rate for the sake of simplicity—and then claim the foreign tax credit. The \$100 that the company had elected to add on to its taxable income would then be added into its non-capital loss carry-over, which it could then take and apply in other taxation years.

The effect of all that really was to put the taxpayer in the same position as though it had not realized the \$100 loss in Canada in that taxation year, but rather had realized it in some other taxation year during the carry-over—

The Chairman: What you in effect do is create a loss in Canada that can be carried forward as a carry-forward loss, which can be eaten in another profitable year.

Mr. MacIntosh: That is correct.

Mr. Layton: If only I had known! Is this retroactive?

Mr. MacIntosh: The amendment is retroactive to 1985.

The Chairman: Not only that, the loss is carried forward for seven years.

Mr. MacIntosh: Yes. Now, the defect in this rule was—

The Chairman: Except I am not sure, did you change that in the white paper there?

Mr. MacIntosh: No, it is still seven years.

The defect in the rule occurred where the Canadian losses were greater than the foreign income. For example, if the Canadian loss was \$140 and the foreign income \$100, it was arguable that the taxpayer had a negative taxable income of \$40. So in order to bring himself back up to the point where he would be able to claim the full foreign tax credit of \$50, he would have to add \$140 to his taxable income to bring taxable income up from a negative \$40 to a positive \$100. He then would have a gross notional tax of \$50. He would claim his foreign tax credit of \$50 to bring his tax back down to zero, and then he could add \$140 on to his carry-over amount, which already included the \$40 excess loss that he had. This would bring his total non-capital loss carry-over to \$180. Therefore, he was being overcompensated.

What this rule basically says is that taxable income cannot be considered to be less than zero. So the taxpayer will only be able to add on to his taxable income the \$100, which is appropriate to give him relief in other taxation years.

The Chairman: Why did you not do it another way? Why did you not make a provision so that you could carry forward your foreign tax credits?

[Translation]

à zéro l'impôt sur le même revenu. C'est pourquoi le paragraphe 110(5) stipule que le contribuable peut décider d'ajouter 100\$ à son revenu imposable, pour un total de 100\$, faisant ainsi appliquer un impôt brut de 50\$—j'ai supposé, pour simplifier les choses, que le taux de l'impôt sur les sociétés était de 50 p. 100—puis réclamer son crédit d'impôt étranger. Les 100\$ que la société aurait ainsi choisi d'ajouter à son revenu imposable seraient alors incorporés à son report de déficit hors capital, qui pourraient ainsi être appliqués à d'autres exercices financiers.

Il s'agissait, en fait, de mettre le contribuable dans la même situation que s'il n'avait pas subi un déficit de 100\$ au Canada durant cet exercice financier, en d'autres termes, comme s'il l'avait subi au cours d'un autre exercice financier durant le report. . .

Le président: En d'autres termes, vous créez un déficit au Canada, lequel peut être reporté sur une autre année, c'est-à-dire absorbé lors d'une année plus rentable.

M. MacIntosh: C'est bien cela.

M. Layton: Juste ciel, si j'avais su! Est-ce que cette mesure est rétroactive?

M. MacIntosh: L'amendement est rétroactif jusqu'en 1985.

Le président: Et en plus, le déficit peut être reporté pendant sept ans.

M. MacIntosh: Très bien. Évidemment, le défaut de la cuirasse, c'est que. . .

Le président: Une petite précision, est-ce que vous avez modifié cela dans le Livre blanc?

M. MacIntosh: Non, c'est toujours sept ans.

Le défaut de la cuirasse, disais-je, c'est lorsque les pertes au Canada sont supérieures au revenu à l'étranger. Par exemple, si le déficit au Canada est de 140\$ et le revenu à l'étranger de 100\$, on peut prétendre que le contribuable a un revenu imposable de moins 40\$. Par conséquent, afin de revenir au point où il pourrait réclamer l'intégrité du crédit d'impôt étranger de 50\$, il devrait ajouter 140\$ à son revenu imposable, afin de le faire passer de moins 40\$ à plus 100\$, ce qui lui ferait un impôt brut de 50\$. Il pourrait réclamer son crédit d'impôt étranger de 50\$ pour ramener son impôt à 0, puis ajouter 140\$ à ce montant reporté, lequel incluerait déjà les 40\$ de déficit enregistré. Cela ramènerait son report total de déficit hors capital à 180\$. De cette manière, il serait dédommagé de façon excessive.

En gros, la disposition établit que l'on ne peut pas retenir la notion de revenu imposable inférieur à zéro. Ainsi, le contribuable ne pourra ajouter que 100\$ à son revenu imposable, ce qui lui donne un dégrèvement adéquat pour les exercices financiers ultérieurs.

Le président: Pourquoi n'avez-vous pas procédé autrement? Pourquoi n'avez-vous pas instauré une disposition vous permettant de reporter vos crédits d'impôt étrangers?

[Texte]

Mr. MacIntosh: In fact, you can carry over your foreign tax credits.

The Chairman: All right. Why did we not just leave it? All that would happen in this case is that the company that was in the condition of paying foreign tax—therefore obtaining foreign tax credits—could carry forward those foreign tax credits and bring them into use in a taxation year up to seven years hence.

Mr. MacIntosh: We do have a system in which you can carry over foreign tax credits, but in some circumstances—in fact, probably in most circumstances—the taxpayer would not be able to use them. If we assume, for example, that the foreign tax rate is pretty well equal to ours in all circumstances, then this foreign tax that he carried over to other years would always be excess. He could only use up the foreign tax at a 50% rate, and from the other years he was always paying at a 50%. This excess that was carried over would just continue to be bumped along until the end of the seven years. It would fall off the end of the table.

The Chairman: So what?

Mr. MacIntosh: The foreign tax credit carry-over just was not—

The Chairman: The artificial losses you create fall off the end of the table too.

• 1725

Mr. MacIntosh: These losses are not artificial. They are real losses. All we are doing is transferring them for the taxpayers benefit from one taxation year to another.

The Chairman: Yes, but they fall off the end of the table at the end of seven years.

Mr. MacIntosh: The difference though is that the foreign tax credit can only be used to offset Canadian tax on foreign income, whereas the non-capital loss that is created can offset any other income. In other words, what I am saying is if the foreign income in other years is already covered off by foreign tax, having a carry-over will not help the taxpayer. So though the taxpayer may discontinue—

The Chairman: Why would you want to help Canadian corporations with large foreign tax credits?

Mr. MacIntosh: Because they have losses for which they should get tax recognition.

The Chairman: Why should they get tax recognition in Canada?

Mr. MacIntosh: It is a Canadian loss that we are talking about.

The Chairman: They have a Canadian loss. Why should they get a benefit from their foreign profits? If they spent

[Traduction]

M. MacIntosh: En fait, on peut reporter les crédits d'impôt étrangers.

Le président: Très bien. Pourquoi, dans ce cas, ne pas laisser les choses en l'état? Ainsi, la société capable de payer son impôt à l'étranger—en d'autres termes, d'obtenir des crédits d'impôt étrangers—pourrait reporter ses crédits d'impôt étrangers et les utiliser, à son convenance, pendant sept ans.

M. MacIntosh: Nous avons un système permettant de reporter les crédits d'impôt étrangers, mais dans certains cas—en fait, dans la plupart des cas, probablement—le contribuable n'est pas en mesure de s'en prévaloir. Par exemple, si nous supposons que le taux d'imposition étranger est similaire au nôtre dans toutes les situations, alors le report d'impôt étranger qu'il pourrait reporter sur d'autres années serait toujours excessif. Il ne pourrait utiliser l'impôt étranger qu'à un taux de 50 p. 100, y compris pour les années suivantes. Cet excédent reporté serait ainsi trimbalé jusqu'à la fin des sept années, mais sans la moindre utilité.

Le président: Et alors?

M. MacIntosh: Le report de crédit d'impôt étranger n'était pas simplement. . .

Le président: Les déficits artificiels que vous créez ne seraient pas plus utiles à la fin de la période.

M. MacIntosh: Ces déficits ne sont pas artificiels, ce sont des déficits réels. En fait, nous les transférons d'une année sur l'autre, dans l'intérêt du contribuable.

Le président: Peut-être, mais il n'empêche qu'ils tombent automatiquement à la fin de la période de sept ans.

M. MacIntosh: À cette différence près que l'on ne peut utiliser le crédit d'impôt étranger que pour compenser l'impôt canadien sur les revenus à l'étranger, alors que le déficit non capitalisé ainsi créé peut compenser toutes sortes d'autres revenus. En d'autres termes, si le revenu étranger au cours d'autres années est déjà couvert par l'impôt étranger, l'obtention d'un report ne sera d'aucune utilité pour le contribuable. Donc, même s'il peut interrompre. . .

Le président: Pourquoi souhaiteriez-vous venir en aide aux sociétés canadiennes qui obtiennent d'importants crédits d'impôt étrangers?

M. MacIntosh: Parce qu'elles ont également des déficits qui justifient d'être pris en compte du point de vue fiscal.

Le président: Et pourquoi une telle prise en compte au Canada?

M. MacIntosh: Parce que nous parlons d'un déficit subi au Canada.

Le président: Et bien, elles subissent un déficit au Canada, pourquoi leur accorder un avantage au titre de

[Text]

their time and effort earning money in Canada, they would not have had a loss in Canada.

Mr. MacIntosh: No. What they are saying, though, is that earning the profits overseas has really put them in a bad position. If they had just had the \$100 loss in Canada and that was all, they would not have a problem. They could carry it over to some other year and perhaps use it during the three years back and seven years carry-over. It is because they have this \$100 of foreign income, which essentially is tax exempt here if it is taxed at a high enough rate in the foreign jurisdiction; that foreign income is sucking up their loss even though the foreign income is already covered off by foreign tax credit.

The Chairman: Do you understand that?

Mr. Garneau: I just understood what he meant. I did not understand a word of what you were saying before, but now I think I understand.

Mr. MacIntosh: What they are saying is they are having to use foreign tax credit and losses on the same income at the same time, so they are not really getting the benefit of their loss. So this rule permits them effectively to transfer the loss to another taxation year.

It is just that in its interaction with the foreign tax credit it was a bit flawed, so that some taxpayers were getting too much loss in the other years. So we corrected this and it comes into force retroactively to 1985, so there will not be any advantage obtained.

The Chairman: I note the time is nearly 5.30 p.m., and I think this is a complicated enough subject for us to adjourn on. We have a meeting with Miss Nicholson.

I want to thank the witnesses.

I adjourn the meeting to the call of the Chair.

[Translation]

leurs bénéfices à l'étranger? Si elles avaient consacré leur temps et leurs efforts à gagner de l'argent au pays, elles ne subiraient pas de déficits au Canada.

M. MacIntosh: Soit. Mais elles soutiennent néanmoins que le fait de réaliser des bénéfices à l'étranger les a mises en difficulté car si elles s'étaient contentées d'avoir un déficit de cent dollars au Canada, cela n'aurait pas posé de problèmes. Elles pourraient reporter ce déficit sur une autre année, et peut-être même l'utiliser trois ou sept ans plus tard. C'est parce qu'elles ont cent dollars de revenu étranger, lequel est pratiquement exonéré d'impôt ici lorsqu'il est suffisamment taxé à l'étranger, que leur revenu étranger éponge tous leurs déficits, même si ce revenu étranger est déjà pris en compte par le crédit d'impôt étranger.

Le président: Vous avez suivi?

M. Garneau: Je vois ce qu'il veut dire. Jusque là, je n'y avais compris goutte, mais à présent, j'ai l'impression d'y voir plus clair.

M. MacIntosh: Ils disent qu'ils doivent utiliser simultanément leurs crédits d'impôt étrangers et leurs déficits au Canada pour le calcul du même revenu, si bien qu'ils ne peuvent pas bénéficier des avantages de leur déficit. C'est pourquoi nous proposons cette disposition, qui leur permet de reporter ce déficit sur une autre année.

En d'autres termes, l'interaction avec le crédit d'impôt étranger laissait quelque peu à désirer, si bien que certains contribuables obtenaient une déduction pour des déficits trop importants au cours des années suivantes. Nous avons donc rectifié la situation et rendu la mesure rétroactive jusqu'à 1985, afin qu'on ne puisse pas en abuser.

Le président: Je vois qu'il est près de 17h30, et je crois que le sujet est suffisamment complexe pour que nous levions la séance à présent. Nous devons rencontrer madame Nicholson.

Je tiens à remercier les témoins.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

*From the Tax Policy and Legislation Branch of the
Department of Finance:*

David Dodge, Assistant Deputy Minister;
Gerry Lalonde, Senior Tax Policy Officer;
Dan MacIntosh, Senior Tax Policy Officer;
Herald White, Legislative Counsel;
André Lareau, Tax Advisor;
Richard Laliberté, Tax Policy Officer;
Carole Muirhead, Senior Tax Policy Officer.

TÉMOINS

*De la Direction de la politique et de la législation de
l'impôt du ministère des Finances:*

David Dodge, sous-ministre adjoint;
Gerry Lalonde, agent supérieur, Politique de l'impôt;
Dan MacIntosh, agent supérieur, Politique de l'impôt;
Herald White, conseiller législatif;
André Lareau, conseiller fiscal;
Richard Laliberté, agent, Politique de l'impôt;
Carole Muirhead, agent supérieur, Politique de l'impôt.

HOUSE OF COMMONS
 Issue No. 79
 Monday, August 24, 1987
 Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES
 Fascicule n° 79
 Le lundi 24 août 1987
 Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
 Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
 permanent des*

Finance and Economic Affairs

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
 the White Paper and other related documents on
 Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
 Livre blanc et autres documents connexes, ayant
 trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
 1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
 1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, AUGUST 24, 1987
(104)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 308 (West Block) the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Raymond Garneau, W. Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson, Norman Warner and Geoff Wilson.

In attendance: From the Committee's Research Staff: C. David Weyman, Research Director (Tax Reform); H. Bert Waslander, Research Director; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Grant Kroft and Barbara MacKay, Research Officers. *From the Research Branch of the Library of Parliament:* Terrence J. Thomas, Research Officer.

Witnesses: From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance: David Dodge, Assistant Deputy Minister; Al Short, Assistant Director/Legislation; Richard Laliberté, Officer, Tax Analysis Section; Gerry Lalonde, Officer, Business and Property, Personal Legislation Division; Chris Georgas, Assistant Director, Tax Analysis Section.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70*).

The witnesses answered questions.

At 5:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 24 AOÛT 1987
(104)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 15 h 40, dans la pièce 308, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Raymond Garneau, W. Paul McCrossan, George Minaker, Aileen Nicholson, Norman Warner et Geoff Wilson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, directeur de recherche, (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Grant Kroft et Barbara MacKay, attachés de recherche. *Du service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

Témoins: De la Direction de la politique et de la législation du ministère des Finances: David Dodge, sous-ministre adjoint; Al Short, directeur général/législation; Richard Laliberté, fonctionnaire, Section de l'analyse fiscale; Gerry Lalonde, Entreprises, biens et particuliers, Division de la législation; Chris Georgas, directeur adjoint, Section de l'analyse fiscale.

En vertu des pouvoirs que lui confère le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbal et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Les témoins répondent aux questions.

À 17 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Monday, August 24, 1987

• 1539

The Chairman: Order. We are continuing with our hearings on tax reform and the white paper of June 18. Our witnesses this afternoon, this evening, tomorrow, and maybe tomorrow afternoon and maybe tomorrow evening, are officials from the Ministry of Finance.

I have had a number of conversations with Mr. Dodge. I think it is fair to say our questions should not get into the decision-making field, but into the distinctions or some of the questions put to them.

• 1540

The witnesses will know we have a document that has been circulated, a document dated August 24, setting out certain questions and certain problems. I was wondering if we could put the questions to you, Mr. Dodge, and then go through one question at a time and get an answer as we go along. Perhaps that will help our understanding of it all.

Mr. Garneau: Mr. Chairman, we had a schedule, a number of items on this paper, such that we start with the exemptions and deductions or credits.

The Chairman: I thought we might just go right through the things one after another, seriatim. We will get at it maybe just as quickly in that way as any other.

I was wondering if we could first of all deal with questions on the deduction of CPP and unemployment insurance, which are now to be a tax credit at 17%, and of course medical expenses and charitable donations at 17%, with the exception that charitable donations over \$250 are at 29%. The first question is: why did not we include RRSPs and RPP contributions in the same fashion as Canada Pension and unemployment insurance? Why are those items still allowed to be deductions when CPP and UI are treated with a tax credit scheme?

Mr. David Dodge (Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): Mr. Chairman, I will start with some of this, but what I have done is bring with me this afternoon a number of officials from the branch who have dealt with various aspects of the personal income tax. Then we thought probably some time in the course of the evening you would want to get into the corporate question and carry on tomorrow. So they will join us for the second session.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le lundi 24 août 1987

Le président: La séance est ouverte. Nous poursuivons nos audiences sur la réforme fiscale et le livre blanc du 18 juin. Nos témoins de cet après-midi, de ce soir, de demain et peut-être de demain après-midi et de demain soir sont des fonctionnaires du ministère des Finances.

J'ai eu plusieurs entretiens avec M. Dodge. Je crois pouvoir dire que nos questions ne devraient porter non pas sur les décisions mais plutôt sur les précisions dont nous avons besoin ou les préoccupations que nous avons.

Nos témoins savent sans doute qu'on nous a distribué un document daté du 24 août soulevant un certain nombre de problèmes et de questions. Nous pourrions peut-être vous soumettre ces questions, monsieur Dodge, puis les reprendre une par une afin d'obtenir une réponse. Cela nous permettra sans doute de mieux comprendre de quoi il s'agit.

M. Garneau: Monsieur le président, si nous nous référons à l'ordre dans lequel ces questions sont exposées dans le document que vous avez cité, nous devrions commencer par les exemptions, déductions ou crédits.

Le président: Nous pourrions peut-être passer toutes ces questions en revue, l'une après l'autre. Ce sera peut-être aussi rapide.

Nous pourrions peut-être commencer par les déductions qui seront converties en crédits d'impôt à 17 p. 100 de leur valeur comme les cotisations des employés au Régime de pensions du Canada et à l'assurance chômage, les déductions pour frais médicaux et les dons de charité, sachant que les dons de charité seront convertis en crédits d'impôt à 17 p. 100 de leur valeur jusqu'à 250\$ et à 29 p. 100 pour le surcroît. La première question est donc la suivante: pourquoi ne pas avoir traité les contributions versées au titre d'un REER et d'un REP de la même façon que les cotisations versées au titre d'un Régime de pensions du Canada et de l'assurance chômage? Pourquoi continuer à parler de déductions dans le cas du REER et du REP et de crédits d'impôt dans le cas du RPC et de l'assurance chômage?

M. David Dodge (sous-ministre adjoint, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Monsieur le président, avant d'aborder ces questions, je voudrais vous signaler que je suis accompagné cet après-midi par plusieurs fonctionnaires de la direction qui s'est occupée de plusieurs aspects de l'impôt sur le revenu des particuliers. Nous avons pensé que vous souhaiteriez peut-être ce soir aborder la question de l'impôt sur le revenu des sociétés et poursuivre demain. Ces personnes se joindront donc à nous pour la deuxième séance.

[Texte]

One person I should introduce to the committee before we start is Mark Jewett. Mark has just joined us as our tax counsel and is fresh from a year's leave in New York. We welcome him back to Ottawa and we are very pleased he is with the department.

Turning to the first question, on why some deductions were converted to credits and not others, there are a large number of reasons, I think, that went behind the choices that were made, but for the particular ones that are not being converted to credits I can give the committee the main reasons why these were not converted to credit. The first one, the child care expense deduction, which has been left as a deduction, has been done pending government decisions on day care and what is to be done in day care policy. The decision was made not to make conversion at this time, pending the review of all the issues surrounding day care.

I should note that there is no theoretical reason why it should be a deduction or why it should be a credit. You can argue on both sides. But the key reason it was not dealt with now is it was felt it should be dealt with and whatever decision is taken should be taken in the context of decisions related to the government's day care policy.

With RPPs and RRSPs, as we had indicated previously to the committee, we did look at this, but it turned out to be a technical monstrosity to convert. The reasons for conversion I think members of the committee might well appreciate, in particular to attempt to target the tax value at lower-income people in a better way.

• 1545

However, as you are aware, the government is in the process of proceeding with a major change on the RPP and RRSP policy as announced last October 6, and in that context we looked at the possibility of making the conversion.

The really huge problems technically come in respect of the registered pension plans. As the committee is aware, at present and continuing into the future under the Canadian system there is equal treatment for tax purposes, regardless of who makes the contribution—that is, if a plan is an employer-only plan then the full deduction is claimed by the employer; if it is split between the employer and the employee then in the past the deduction has been claimed up to \$3,500 by the employee.

What we have done in the October 6 measures, as you appreciate, is to put everything on an equal footing so the amount that is allowed is essentially the so-called PA, and it would make a big difference in the decision as to the nature of the plan a firm might have as to whether if that were to be funded solely by the employer then the total amount of the cost could in fact become a deduction for the employer.

[Traduction]

Avant de commencer, il y a une personne que j'aimerais vous présenter. Il s'agit de Mark Jewett. Après avoir passé un an à New York, Mark vient de se joindre à notre équipe à titre de conseiller fiscal. Nous lui souhaitons donc la bienvenue à Ottawa et nous sommes très heureux qu'il travaille pour le ministère.

Pour répondre à votre première question, à savoir pourquoi certaines déductions sont converties en crédits d'impôt et pas d'autres, il y a, je crois, plusieurs raisons qui justifient les décisions prises et je tâcherai de vous indiquer les principales. La première déduction qui n'a pas été transformée en crédits d'impôt, concerne la déduction pour la garde des enfants. On a attendu de savoir quelle serait la décision du gouvernement en matière de politique sur les garderies et la garde des enfants. On a décidé de ne pas convertir la déduction pour la garde des enfants en crédits d'impôt.

En théorie, notons qu'il n'existe aucune raison pour qu'il s'agisse d'une déduction plutôt que d'un crédit d'impôt. Les deux formules peuvent se justifier. Cependant, si nous n'avons pas pris de décision pour le moment, c'est que nous avons attendu de connaître les politiques et les décisions du gouvernement en matière de garde des enfants.

Pour ce qui est du REER et du REP, nous nous sommes penchés sur la possibilité de les convertir en crédits d'impôt, comme nous l'avons déjà indiqué au Comité, mais cela présentait des difficultés techniques insurmontables. Vous comprendrez que les raisons de la conversion des déductions en crédits d'impôt visent essentiellement à avantager les personnes ayant les revenus les plus faibles.

Cependant, vous savez également que le gouvernement est en train de modifier radicalement sa politique en matière de REER et de REP comme il l'a annoncé le 6 octobre dernier, et c'est donc dans ce contexte que nous avons envisagé la conversion.

C'est surtout la conversion des régimes enregistrés de pension qui posent des problèmes techniques considérables. Comme vous le savez, le régime fiscal canadien accorde le même traitement à tous les régimes enregistrés de pension, quelle que soit l'origine des cotisations. S'il s'agit d'un régime auquel seul l'employeur cotise, c'est ce dernier qui demande toutes les déductions. Si l'employeur et l'employé se partagent les cotisations, l'employé peut demander une déduction qui peut s'élever jusqu'à 3,500\$.

En vertu des mesures qui ont été annoncées le 6 octobre, nous avons tâché d'égaliser les choses afin que le montant déductible soit équivalent à ce que l'on a appelé le PA. La possibilité pour l'employeur de déduire la totalité des cotisations versées au titre d'un régime de pension peut exercer une grande influence sur le choix que fera une entreprise de tel ou tel régime.

[Text]

There would be a big incentive in that situation, especially for high-income employees, to have a totally employer-provided plan and to have that plan potentially a non-registered plan. That created quite a serious problem because it would not be possible or sensible to work it as a credit on the employer side, and I think you can understand why. We have very different tax rates applying to different types of employers. So if we were to set a credit, let us say, at 17% then for small businesses, which will face a tax rate of 12%, we in fact would be giving them money back; for manufacturing firms the rate would be 23% and the value of the credit then just a bit less than the value of the deduction; and for the large firms, of course, at a rate of 28% it would be significantly less.

So in fact it is not possible or sensible to convert to credits on the employer side, and there is a terrific difficulty, as soon as one has a deduction on the employer side and a credit on the employee side, of putting an incentive, especially for the high-income employees, to be in an employer-only plan. And the great virtue of the Canadian system is that we do have contributory plans.

That turned out to be just a terrible technical problem to solve. The principle being that it should make no difference whether you are contributing under an RRSP or under a registered pension plan, then that carried over into the RRSP.

So this issue was carefully examined and we explored fully both the pros and the cons, if you will, and the difficulties of running it as a credit system were extremely large and really frustrated. It would have frustrated the general thrust of the government to provide encouragement for retirement savings, regardless of the form, and the thrust to be absolutely even up and not force businesses, as is done in the United States, into the position where they had employer-only contribution plans. So those were the main considerations that went into that one.

Mr. Garneau: If it was complicated to have a tax credit instead of a deduction, why have you considered it differently for the unemployment insurance and the CPP, which in principle are the same thing?

• 1550

Mr. Dodge: The UI and the CPP turn out in fact to be very easy to do, because the amount—

The Chairman: Call themselves self-employed people.

[Translation]

Pour les employés à revenus élevés, il peut être particulièrement avantageux du point de vue fiscal de se prévaloir d'un régime totalement financé par l'employeur et potentiellement non enregistré. Cela a posé un problème très grave et je pense que vous comprendrez pourquoi il ne serait pas possible ni raisonnable de convertir de tels régimes de pension en crédits d'impôt pour les employeurs. Nous avons des taux d'imposition très différents qui s'appliquent à différents types d'employeurs. En instituant un crédit d'impôt à 17 p. 100 de la valeur, par exemple, cela représenterait un retour d'impôt pour les petites entreprises qui ont un taux d'imposition de 12 p. 100. Pour les entreprises de fabrication, dont le taux d'imposition est de 23 p. 100, la valeur du crédit d'impôt serait légèrement inférieure à la valeur de la déduction. Quant aux grosses entreprises, bien sûr, la valeur du crédit d'impôt serait beaucoup moins importante que celle de la déduction puisque leur taux d'imposition est de 28 p. 100.

Il n'est donc ni possible ni raisonnable de convertir de telles déductions en crédits d'impôt pour l'employeur. En outre, à partir du moment où il existe une déduction du côté de l'employeur et un crédit d'impôt du côté de l'employé, il est très difficile d'encourager les employés, et plus particulièrement les employés à revenus élevés, à opter pour un régime uniquement financé par l'employeur. Or, la grande vertu du système canadien c'est précisément de s'appuyer sur des régimes à cotisations.

Cela pose des problèmes techniques épouvantables. Le principe étant qu'il ne devrait pas y avoir de différence entre le fait de contribuer à un REER ou à un REP, nous nous sommes heurtés aux mêmes difficultés pour la conversion des REER.

Nous nous sommes penchés avec le plus grand soin sur la question, nous avons examiné le pour et le contre, si vous voulez, et nous avons constaté qu'il était extrêmement difficile et frustrant d'essayer de convertir le REER en crédit d'impôt. Cela aurait été contraire à la volonté du gouvernement qui est d'encourager l'épargne-retraite, sous n'importe quelle forme, et de mettre en place un système égal pour tous qui n'oblige pas les entreprises, comme c'est le cas aux États-Unis, à opter pour des régimes exclusivement financés par les employeurs. Voici les principales raisons qui justifient les décisions prises.

M. Garneau: S'il est difficile de convertir une déduction en crédit d'impôt, pourquoi cela a-t-il été possible pour l'assurance chômage et le RPC, puisqu'en principe, c'est la même chose?

M. Dodge: Il s'est avéré très facile de convertir les déductions versées au titre de l'assurance chômage et du RPC, parce que le montant. . .

Le président: Ils se considèrent comme des travailleurs indépendants.

[Texte]

Mr. Dodge: —of the contribution is mandated by law. It is not a choice element here. The amount of the employer contribution is mandated at a certain percentage of the UI insurable earnings. The employee contribution is mandated at a lower percentage of his or her insurable earnings. So they are in fact payroll taxes that are levied on the individual and on the corporation essentially separately, and it is very feasible mechanically to make that separation.

The other side of that one is that the objective in making the employee contribution into a credit was, if you will, to achieve a little more progressivity on the contribution side by having the net contribution of all taxpayers be exactly the same.

So that one is not mechanically very difficult. Now, as the chairman has alluded, the one problem one runs into is with the self-employed. As you know—this is on the Canada Pension Plan; the self-employed—the self-employed have always had to calculate their contribution separately and essentially double up on the individual contribution. They will continue to have to calculate separately, as they have done in the past. The individual contribution will be in the form of a credit. But so as not to discriminate between those people who are self-employed and those people who could rearrange their affairs so they were employees of their own company, the employer contribution remains a deduction.

Mr. Garneau: On the same subject, the union and professional dues remain as deductions. I understand your point on the other question, but could you elaborate on why you decided to keep the deduction for the professional and union dues?

Mr. Dodge: This is one I think for technical reasons could have gone either way. Our view in examining it was that union and professional dues are much more akin to expenses of employment, and since we treat expenses of employment as deductions for both employees and the self-employed, that ought to remain as a deduction item.

Mr. Garneau: I would like to come back to the RRSP and RPP. It has been stated at the very beginning by the Minister that one of the reasons why we were going to tax reform was to have a system more in line with what was going on in the United States. In the United States they have decided to put a cap of \$1,000, I think, for a certain number of employees as far as their RRSP is concerned, or their system in the United States. As everybody knows, a lot of money is involved. It is near \$5 billion, according to the figures based on the 1983 return.

[Traduction]

M. Dodge: . . . des cotisations est fixé par la loi. Il n'y a aucun élément de choix. De par la loi, le montant de la cotisation de l'employeur doit être égal à un certain pourcentage des gains de l'assurance chômage. Quant à la cotisation de l'employé, elle est égale à un pourcentage inférieur de ces gains assurables. Il s'agit en réalité de retenues à la source qui sont perçues séparément auprès des particuliers et des sociétés et cette séparation est techniquement très facile à réaliser.

D'autre part, en convertissant la cotisation de l'employé en crédit d'impôt, l'objectif était d'accorder un traitement plus progressif aux cotisations, en permettant à tous les contribuables de déduire le même montant net au titre de leurs cotisations.

Cela n'a donc pas posé de difficultés techniques. Cependant, comme l'a rappelé le président, le problème se pose dans le cas des travailleurs indépendants. Comme vous le savez, et nous parlons ici de l'application du Régime de pension du Canada aux travailleurs indépendants, les travailleurs indépendants ont toujours calculé leurs cotisations séparément. En général, la cotisation des travailleurs indépendants est deux fois plus élevée que celle des employés qui cotisent individuellement. Les travailleurs indépendants continueront comme par le passé à calculer leurs cotisations séparément. Cependant, de façon à ce que la conversion des cotisations des employés en crédits d'impôt ne désavantage pas les travailleurs indépendants ou ceux qui préfèrent s'arranger pour être des employés de leur propre compagnie, on a décidé que la cotisation de l'employeur continuerait d'être considérée comme une déduction.

M. Garneau: À ce sujet, je crois savoir que les cotisations syndicales et professionnelles restent des déductions. Je crois avoir compris ce que vous nous avez dit pour le reste, mais j'aimerais que vous nous précisiez pourquoi vous avez décidé de continuer à considérer les cotisations syndicales et professionnelles comme des déductions?

M. Dodge: Du point de vue technique, les deux options étaient possibles. Cependant, en étudiant la question, il nous a semblé que les déductions syndicales et professionnelles étaient plutôt assimilables à des dépenses professionnelles. Étant donné que nous considérons ces dépenses comme des déductions pour les employés et les travailleurs indépendants, nous avons décidé de ne rien changer.

M. Garneau: J'aimerais revenir sur la question des REER et des REP. Le ministre nous a dit au tout début que l'un des objectifs de la réforme fiscale c'était d'aligner davantage le système canadien sur le système américain. Aux États-Unis, je crois savoir que pour certains employés, le maximum déductible au titre du REER a été fixé à 1,000\$. Comme vous le savez, les REER représentent beaucoup d'argent, soit près de 5 milliards, si l'on se fonde sur les déclarations d'impôt de 1983.

[Text]

Was it a policy decision? Why have you decided not to use a part of this amount of money to put into fiscal reform and avoid certain other increases in taxes, such as taxes on communications and film and certain other changes you had to make to have a neutral approach at the end of this first part of the fiscal reform? Is there any reason why you have decided to keep that?

Mr. Dodge: Let me go back to handle the first part of your question, Mr. Garneau. In the United States, their basic pension system is based on employer deduction. As you are probably aware, because of the arrangement they have, virtually all pension plans are employer-only plans. Under their tax law it has not been feasible or sensible to develop what has developed in this country and is judged to be really very satisfactory, a system whereby essentially the employer and his employees can make the choice as to how they are going to fund their pension plan and then we have all sorts of rules to ensure that the pensions indeed will be paid once they come due.

• 1555

Because of that, they have not seen fit or deemed it desirable or necessary to try to ensure any equivalence between voluntary contributions, if you will, that are made by an employee and those under a pension plan. Our whole direction which has evolved in this country and which has been strengthened with the October 6 announcement is to try to ensure that all employees, whether they are members of a corporate pension plan or not—indeed, all earners—have a chance to build, provide for their own retirement, and those savings would be tax deductible up to a limit going in and would be fully taxed coming out.

So we have evolved very different systems between Canada and the United States, and indeed the decision made and made sequentially by governments at the federal level in this country for a longer period of time has been to try to strengthen what is essentially a very strong and very good system. The announcement of the last strengthening was on October 6, and that is the direction in which we are going. As I said earlier, having made that fundamental choice and over the years successive governments having reinforced it and built what I think by international standards is probably one of the best, if not the best, set of encouragements for private saving for retirement, the credit approach does not fit with that, for the reasons I went through earlier.

Mr. McCrossan: Because there were a couple of misconceptions, I think, in the way Raymond asked the question. First of all, the pension limits for defined benefit pension plans in the States are considerably higher than they are in Canada.

[Translation]

S'agit-il d'une décision politique? Pourquoi n'avez-vous pas décidé d'investir une partie de cet argent dans la réforme fiscale afin d'éviter certaines autres augmentations de taxe, comme celle de la taxe sur les communications, les films et autres changements que vous avez dû apporter à la fin de cette première partie de la réforme fiscale, pour rester neutre? Quelles sont les raisons d'une telle décision?

M. Dodge: Permettez-moi de répondre d'abord à la première partie de votre question, monsieur Garneau. Aux États-Unis, le régime de pension de base est fondé sur la déduction des cotisations de l'employeur. Vous savez sans doute qu'en vertu de ce système, pratiquement tous les régimes de pension sont exclusivement financés par l'employeur. Compte tenu de la législation fiscale américaine, il n'est ni possible ni raisonnable de mettre au point un système comme le nôtre, système vraiment très satisfaisant grâce auquel l'employeur comme les employés peuvent choisir le mode de financement de leur régime de pension. Il existe évidemment toutes sortes de règlements qui garantissent le paiement des retraites au moment de l'échéance.

Pour cette raison, les Américains n'ont jugé ni souhaitable ni nécessaire d'essayer d'assurer une équivalence entre les cotisations volontaires, si vous voulez, qui sont versées par un employé et celles qui sont versées en vertu d'un régime de pension. L'orientation générale adoptée au Canada et renforcée par les mesures du 6 octobre, consiste à faire en sorte que tous les employés, qu'ils soient couverts ou non par le régime de pension de leur employeur, c'est-à-dire tous les salariés aient la possibilité de se constituer une retraite pour subvenir à leurs propres besoins. L'épargne-retraite est ainsi exonérée d'impôt jusqu'à une certaine limite mais dès que l'argent est retiré, il est assujéti à l'impôt.

Ce sont donc deux systèmes très différents qui ont évolué au Canada et aux États-Unis. Les décisions prises au niveau fédéral par plusieurs gouvernements successifs ont toujours visé à renforcer un système qui s'avère très fort et très satisfaisant. Les mesures annoncées le 6 octobre dernier ne font que renforcer une fois de plus l'orientation que le Canada a adoptée. Comme je l'ai dit plus tôt, le Canada a exercé un choix fondamental qui a été renforcé au cours des années par les décisions prises par les gouvernements qui se sont succédé. À l'échelle internationale, je crois que le système canadien est probablement l'un des meilleurs, sinon le meilleur encouragement à l'épargne-retraite des particulières. Pour les raisons que je vous ai expliquées précédemment, la forme du crédit d'impôt ne s'est pas avérée valable pour l'épargne-retraite.

M. McCrossan: Je crois que la façon dont Raymond a formulé sa question laisse planer quelques malentendus. Tout d'abord, aux États-Unis, pour ce qui est des régimes de retraite à prestations déterminées, le montant des cotisations pouvant donner lieu à déduction est beaucoup plus élevé qu'au Canada.

[Texte]

Mr. Dodge: That is right.

Mr. McCrossan: Secondly, the self-employed professionals can contribute to pension plans in the States through HR10 plans where they cannot have the same sort of plan in Canada. So if we in fact went to the United States system—which was sort of the implication: why do we not cut back to the United States system?—it is a more expensive system. It provides higher limits on all the pension plans for the various categories. It is only the add-in amount that is available through RIAs that was knocked off. But if you went to their basic system, you would have much more tax cost than our system.

Mr. Garneau: I agree, but the object of my question was for what is considered to be the RRSP here.

I understand the technicalities that are involved, and I agree to disagree, but I just wanted to know exactly. I am not sure that you have answered the question put by the Chair on the self-employed who will have to file two different systems. I do not know if you touched that question.

Mr. Dodge: The self-employed in filing his Canada Pension Plan?

Mr. Garneau: For the CPP and unemployment insurance contribution they will have to file both a deduction and a credit for their contribution. If they are self-employed, the portion for the employee will be a deduction and the part paid by the employee will be a tax credit.

Is that a complexity you looked at, or is there any reason why you will ask the self-employed to have to report on both systems, the deduction and the tax credit?

• 1600

Mr. Dodge: One calculates the amount, whatever it is, 1.8 times earnings up to the maximum, and in the past what one has then done is to double that to get the self-employed contribution. Under the new system what one will do will be to take 17% of the amount. That becomes the credit, and the amount itself will become a deduction.

The Chairman: No, 17% of half. The other half will become a deduction, surely.

Mr. Dodge: Well, the way the form currently works is if the personal contribution, let us say, is \$300, then you double that to get the employer contribution. You just add that amount again, and that becomes your employer contribution for the self-employed. Under the new system, you have the amount, whatever it is—\$300; for many self-employed people it is the maximum number, whatever that number is—times 17%, and that is the credit portion, and then you will have the amount as a straight deduction

[Traduction]

M. Dodge: C'est exact.

M. McCrossan: Deuxièmement, aux États-Unis, les professionnels qui travaillent à leur compte peuvent cotiser à des régimes de retraite HR10, qui ne sont pas les mêmes qu'au Canada. Si nous adoptons le système américain, et c'est ce que la question laissait entendre, à savoir pourquoi ne pas opter pour le système américain, ce serait beaucoup plus coûteux. Pour toutes les catégories d'employés, les limites imposées au chapitre des cotisations sont beaucoup plus élevées. C'est le complément de cotisations permis au titre du RIA qui a été supprimé. Si nous adoptons le système de base américain, cela nous coûterait beaucoup plus cher du point de vue de l'impôt.

M. Garneau: Je suis d'accord, mais ma question portait sur ce que nous appelons au Canada le REER?

Je comprends les problèmes techniques que cela pose et je veux bien ne pas être d'accord mais j'aimerais savoir exactement de quoi il s'agit. Je ne suis pas certain que vous ayez compris la question soulevée par le président à propos des travailleurs indépendants qui doivent respecter deux systèmes différents. Je ne sais pas si vous avez répondu à cette question.

M. Dodge: Vous voulez parler des travailleurs indépendants qui cotisent au Régime de pensions du Canada?

M. Garneau: Les travailleurs indépendants seront obligés de demander d'une part des déductions et d'autre part des crédits d'impôt pour leur cotisation au RPC et à l'assurance chômage. S'ils sont à leur compte, la part payable pour l'employé sera considérée comme une déduction et la part payable par l'employé comme un crédit d'impôt.

Avez-vous réfléchi à cette difficulté? Pour quelle raison les travailleurs indépendants devraient-ils être obligés de demander simultanément déductions et crédits d'impôt?

M. Dodge: Les calculs se font en multipliant par 1.8, je crois, le montant des gains au titre du régime, jusqu'à concurrence du maximum. Par le passé, on se contentait de multiplier par deux ce montant pour calculer les cotisations des travailleurs indépendants. En vertu du nouveau système, on prendra 17 p. 100 du montant. Cette somme sera considérée comme un crédit d'impôt et le montant lui-même deviendra une déduction.

Le président: Non, 17 p. 100 de la moitié. L'autre moitié deviendrait une déduction.

M. Dodge: Pour le montant, le système fonctionne de la façon suivante. Si la cotisation personnelle est de 300\$, on obtient la cotisation de l'employeur en la multipliant par deux. Pour les travailleurs indépendants, il suffit de multiplier encore ce montant par deux. Or, en vertu du nouveau système, il suffira de multiplier ce montant, mettons de 300\$, par 17 p. 100. Vous obtiendrez ainsi la portion donnant droit à un crédit d'impôt. Le montant total sera considéré comme une déduction correspondant

[Text]

for the employer portion. It still does require the separate box, as the current system does.

The Chairman: Two boxes.

Mr. Dodge: No, just the same one box. But instead of two lines that will have the same amount of money, there will be one line that will be a credit, at 17%—

The Chairman: Yes, but that will be on the credit side of the ledger. The other will be on the deduction side of the ledger. They have to be two separate areas in the form. Therefore you have to have two separate sets of entries. One is a credit entry and the other is a deduction entry. The deductions have to be deducted from gross income to get the taxable income. You then calculate the tax and then have the credits.

Mr. Dodge: At the moment you go through the calculation and then you multiply it times two to get the employer contribution. Now you go through the calculation to get the amount. One amount you will multiply by 0.17 for your credit. The other will stay as a deduction.

Mr. McCrossan: I have an even more fundamental question. Why do we have the line in it at all? If everyone pays at the rate of 100% of the required contribution and everyone gets back 17% of the contribution as a credit, why do we not just charge everyone 83% of the required contribution and save them the arithmetic?

Mr. Dodge: Because there are a number of people who will make contributions that will not be taxable in the year.

Mr. McCrossan: So this is a tax credit, but not a refundable tax credit?

Mr. Dodge: That is right.

Mr. McCrossan: That is the difference. What is the cost of doing that? One of the objectives of the committee was tax simplification. One of the ways to simplify the form is to knock out lines. What is the percentage of people paying CPP? It is tested in the first place; who is not taxable. Have we looked at using tax reform as an opportunity to simplify the system?

Mr. Dodge: I do not have that answer at the tips of my fingers. We can certainly get that for you. The basic principle, of course, is that CPP contributions are deductible, and CPP pensions, when one receives them, are taxable. That is the fundamental principle that runs through all our social security programs.

Mr. McCrossan: If that is the fundamental principle, why is it not a refundable tax credit? What you are saying is people are going to pay into CPP without getting tax credits, under the system you have designed, but when they receive them, they are going to be fully taxable. So if

[Translation]

à la part de l'employeur. On continuera à les calculer séparément, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

Le président: Il y aura deux systèmes.

M. Dodge: Non, un seul système, mais au lieu que le même montant figure sur deux lignes différentes, il y aura un crédit d'impôt sur une ligne, à 17 p. 100. . .

Le président: Oui, mais cela figurera du côté des crédits d'impôt. Les déductions figureront de l'autre côté. Il faudra qu'il y ait deux cases différentes sur le formulaire. Il faudra inscrire deux montants différents. Dans le premier cas, il s'agira d'un crédit d'impôt et dans le deuxième d'une déduction. Pour obtenir le revenu imposable, il suffit d'ôter les déductions du revenu brut. On calcule ensuite la taxe et on obtient les crédits d'impôt.

M. Dodge: Pour le moment, vous devez multiplier deux fois par deux le montant obtenu pour évaluer la cotisation de l'employeur. Grâce au nouveau système, vous partez du même montant. En multipliant ce montant par 0.17, vous obtenez la valeur du crédit d'impôt, le montant lui-même étant considéré comme une déduction.

M. McCrossan: J'ai une question encore plus fondamentale à vous poser. A quoi sert une telle ligne? Si tout le monde verse 100 p. 100 du montant requis au titre des contributions et si tout le monde récupère 17 p. 100 sous forme de crédits d'impôt, pourquoi ne pas verser 83 p. 100 seulement des cotisations. Cela éviterait de faire des calculs.

M. Dodge: Tout simplement parce qu'il y a beaucoup de gens dont les cotisations ne seront pas imposables.

M. McCrossan: Il s'agit donc d'un crédit d'impôt non remboursable?

M. Dodge: C'est exact.

M. McCrossan: C'est ce qui fait toute la différence. Quel est le coût de tout cela? Je crois que le Comité avait pour objectif la simplification de l'impôt. L'une des façons de simplifier les choses consiste à réduire le nombre de cases. Quel est le pourcentage des gens qui cotisent au RPC? C'est la première question à se poser. Quels sont les gens qui ne sont pas imposables? Pourrait-on envisager d'utiliser la réforme fiscale comme une méthode de simplification du système?

M. Dodge: Je ne vais pas vous répondre comme cela. Nous pouvons certainement vous faire parvenir ces renseignements. L'élément essentiel, bien sûr, c'est que les cotisations du RPC sont déductibles alors que les prestations sont imposables, au moment où elles sont perçues. Je crois que c'est le principe fondamental qui régit l'ensemble de nos programmes de sécurité sociale.

M. McCrossan: Si ce principe fondamental est tel que vous le dites, pourquoi ne s'agit-il pas d'un crédit d'impôt remboursable? Ce que vous nous dites, c'est que les gens qui cotisent au RPC n'auront pas de crédits d'impôt mais que les prestations qu'ils recevront au titre du RPC seront

[Texte]

that was your rationale, have you not designed the system the wrong way?

Mr. Dodge: No, I do not believe so, because we do work with an annual system. You are absolutely correct that higher-income individuals will be making contributions, receiving a credit at 17%, and are likely to be taxable at the 26% or 29% rate when the pensions are actually paid. That is absolutely correct.

• 1605

The reason for making the CPP deduction into a credit and the UI deduction into a credit was to try to save a bit of money, but to save it all from higher-income contributors. That was the objective.

Mr. McCrossan: Why was none of it spread towards the lower-income earners by making it refundable?

Mr. Dodge: Basically because we are working with the tax system itself and in all of what we have done where we have converted regular deductions into credits we have converted them for taxpayers and not for everybody.

Mr. McCrossan: Getting back to my initial question, can you tell us that a 17% non-refundable credit is equivalent to, say, a 16.2% refundable credit, and could you tell us what the factor would be or what the equivalent percentage deduction would be if it were refundable?

Mr. Dodge: Yes. Within our normal estimating error, that could be calculated.

Mr. McCrossan: Thank you. It would be obviously easier to eliminate the line.

Mr. Cassidy: I think I understand a bit of your argument about the RRSP, but I cannot accept it. I just heard you say that in the tax treatment for a self-employed person of CPP or UI in fact the 1.8% would be calculated, half of it turned into a credit and the other half into a deduction. It is okay therefore, according to your proposals, to have a credit and a deduction stand side by side for the same taxpayer on the same form.

But, as I understand it, what you are saying about the RRSP is that it is wrong to have a credit for the individual employee because any amounts paid by an employer or paid in the equivalent through a registered pension plan would be deductions and that is wrong.

I go back to the fact that, as far back as 1983, 2% of tax filers used 20% or 21% of the RRSP deductions in that year and they had a tax saving of about \$1,200 apiece. Those tax savings went down as income went down. So if

[Traduction]

pleinement imposables. Si c'est bien ce que vous nous dites, ne trouvez-vous pas que ce système est bancal?

M. Dodge: Non, je ne crois pas dans la mesure où c'est un système qui fonctionne sur une base annuelle. Vous avez tout à fait raison de dire que les particuliers ayant les revenus les plus élevés recevront un crédit d'impôt de 17 p. 100 de la valeur de leur cotisation, alors que les prestations qu'ils recevront au moment de leur retraite seront imposées à 26 ou 29 p. 100. Vous avez tout à fait raison.

Si l'on a décidé de convertir en crédits d'impôt les déductions demandées au titre du RPC et de l'assurance-chômage, c'est surtout pour réaliser des économies au détriment des contribuables ayant les plus hauts revenus. Tel était l'objectif recherché.

M. McCrossan: Pourquoi n'en avoir pas fait bénéficier les contribuables ayant les revenus les plus faibles en rendant ce crédit d'impôt remboursable?

M. Dodge: C'est que nous travaillons sur le système fiscal lui-même. La conversion des déductions en crédits d'impôt touche uniquement les contribuables. Elle ne touche pas tout le monde.

M. McCrossan: Pour en revenir à ma question initiale, pourriez-vous nous dire si un crédit non remboursable de 17 p. 100 équivaut ou non à un crédit remboursable de 16.2 p. 100, mettons? Pourriez-vous nous dire à quel pourcentage de déduction il équivaudrait s'il était remboursable?

M. Dodge: Oui. Cela peut être calculé avec une marge d'erreur normale.

M. McCrossan: Merci. De toute évidence, il serait plus facile de supprimer une case.

M. Cassidy: Je crois comprendre une partie de votre réglementation au sujet du REER, mais je ne peux pas l'accepter. Vous venez de dire que dans le cas des travailleurs indépendants, vous alliez calculer le montant donnant droit à exemption en multipliant par 1.8 p. 100 les gains admissibles au titre du RPC ou de l'assurance-chômage, et que la moitié de ce montant serait convertie en crédits alors que l'autre moitié resterait une déduction. D'après ce que vous proposez, il semble que vous trouviez normal que le même contribuable demande sur le même formulaire un crédit d'impôt d'une part et une déduction de l'autre.

Or, si j'ai bien compris, vous avez dit que ce n'était pas bien qu'un employé qui cotise à un REER puisse bénéficier d'un crédit d'impôt, parce que cela voudrait dire que le montant versé par l'employeur ou tout montant équivalant versé au titre d'un régime enregistré de pension deviendrait une déduction, et que cela n'était pas bien.

Je voudrais vous rappeler qu'en 1983, 2 p. 100 des contribuables ont bénéficié de 20 à 21 p. 100 des déductions octroyées au titre des REER, ce qui leur a permis d'économiser 1,200\$ d'impôt chacun. Plus le

[Text]

we then leave this in, we are leaving precisely the kind of thing that people have criticized the system for and that the credits have been brought in to try to correct. We wanted a system that would deal more equitably with people at different income levels and not give more to people and a higher tax benefit to people if their incomes are higher.

Politically, as well, we are talking about a system that proposes a tax credit of only \$65 per child, and yet these higher-income earners very soon will be able to get upwards of \$3,000 or \$4,000 effectively in tax savings with the new limits of RPPs and RRSPs.

Mr. Dodge: Let us be very, very careful, Mr. Cassidy. I do not think I used the word "right" or "wrong" in my answer. The difficulty is that it is a matter of choice for individuals and corporations how indeed they structure their plans; and the difficulty in turning one part into a credit and the other into a deduction is that employers and employees are perfectly free to restructure their plans, and the restructuring that would take place would be if you left the employer part as a deduction. The very strong incentive would be for plans which related largely or substantially all to higher-income employees to have those fully employer-funded plans, because the employer would then be getting the deduction at a 28% tax rate, whereas under the CPP and the UI we have a law which says the employer must contribute x and the employee must contribute x , and you cannot diverge from that because we have passed that into law. So there is no possibility of shifting around; whereas in the private pension plans, the RPPs, clearly there is a possibility of shifting, and a very strong one.

• 1610

I should have mentioned one other point, Mr. Chairman, which is a real difficulty, even within the employee side on the credits, and that is the problem of people as they near the end of their working lives in a credit system. Suppose I have two more years to work and I would be contributing at a 17% credit rate but then paying tax out the other end at a 29% federal rate. It is a big incentive not then to make any contributions as one gets to the end of one's working life. Clearly, the higher the rate of interest, the closer to the end of your working life you would run up and it would still make sense to make contributions. But at moderate rates of interest, the sorts we now have, 7%, 8%, 9%, 10%, what we would be looking at is essentially a period of six, seven, or eight years in which the individual would be making contributions on which the tax deferral element would not make up for the fact that he was going to be taxed at a higher rate when he went into receipt of benefit.

[Translation]

revenu baisse, plus l'épargne fiscale baisse. Si nous acceptons ce que vous proposez, nous maintenons précisément dans le système ce qu'on lui a toujours reproché et que les crédits d'impôt étaient justement censés rectifier. Nous voulons un système qui soit plus juste pour des personnes ayant des revenus différents et qui n'avantage pas ceux qui ont les revenus les plus élevés.

D'un point de vue politique, nous avons affaire à un système qui propose un crédit d'impôt de 65\$ seulement par enfant alors que les nouvelles limites admissibles pour les RPC et les REER vont bientôt permettre aux personnes ayant les revenus les plus élevés de réaliser une épargne fiscale de 3,000\$ ou 4,000\$.

M. Dodge: Nous devons être très, très prudents, monsieur Cassidy. Je ne crois pas avoir employé les termes de «bien» ou de «mal» dans ma réponse. En réalité, les particuliers tout comme les sociétés peuvent choisir de structurer leur régime de retraite comme ils l'entendent. La difficulté que pose la conversion d'une partie de ce montant en crédits d'impôt et de l'autre en déduction c'est justement que les employeurs comme les employés sont parfaitement libres de structurer leur régime de retraite. Pensez à ce qui se passerait si la part de l'employeur continuait d'être considérée comme une déduction. Cela risquerait d'encourager les employeurs à proposer aux employés ayant les revenus les plus élevés des régimes de retraite exclusivement financés par l'employeur, dans la mesure où l'employeur pourrait bénéficier d'une déduction au lieu d'être imposé à 28 p. 100. Par contre, en ce qui concerne le RPC et l'assurance-chômage, la Loi stipule que l'employeur tout comme l'employé doivent cotiser. Il est impossible de passer outre à la Loi. Il n'est donc pas possible de tricher, alors que pour les régimes privés de retraite, c'est-à-dire les REP, cette possibilité existe et elle est même très forte.

J'aurais dû mentionner un autre point, monsieur le président, qui pose un problème réel même si les employés bénéficient de crédits d'impôt. Il s'agit du problème que pose un tel système de crédits d'impôt pour les personnes qui arrivent au bout de leur vie active. Supposons qu'il me reste deux années à travailler et que je bénéficie d'un crédit d'impôt de 17 p. 100 de la valeur de mes cotisations. Lorsque je prendrai ma retraite, mes prestations seront assujetties à un impôt fédéral de 29 p. 100. Il me semble que cela risque d'encourager les gens à ne plus cotiser vers la fin de leur vie active. Il est évident que plus les taux d'intérêt seront élevés plus il sera raisonnable de continuer à cotiser à un régime de retraite même si l'on approche de la fin de sa vie active. Par contre, avec des taux modérés d'intérêt de 7, 8, 9 ou 10 p. 100, comme ceux que nous connaissons à l'heure actuelle, cela signifie que pendant six, sept ou même huit ans, le crédit d'impôt qu'un particulier percevra au titre de ses cotisations à un régime de retraite ne suffira pas à couvrir le montant d'impôt qu'il devra payer au moment où il touchera ses prestations.

[Texte]

For young people, of course, the tax deferral element is such that it lessens the value of the benefit but certainly does not wipe it out. But for people nearing retirement, it would more than wipe out the value of the benefit. And that would be a very strange system, because it would put employees in the position of wanting to withdraw, if you will, from pension plans as they approach retirement. It would be a very real problem in the structure of the plan. Clearly, of course, there just would be no RRSP contribution as you neared retirement.

Mr. Cassidy: I will not pursue that, Mr. Chairman. It is an issue on which we disagree.

The Chairman: I understand that. There is \$4.9 billion involved here.

Mr. Cassidy: That is right; and I think there are ways by which you can structure that. Among other things, if you have a pension plan and you have rules for contributions and so on, if they are uniform throughout the pension plan, then the problem David Dodge speaks of would not—

The Chairman: It is there. But we are dealing with UI and CPP. Since the maximum credit anyone can get is 17%; since if you are not taxable you do not get in effect any credit, because you do not pay taxes, so the credit is useless to you; and since if you are paying taxes at a rate in excess of 17% you get only a 17% credit anyway, why do we not just provide that CPP and UI are not deductible or creditable at all, they are just an expense, and you pay tax on the money you get and you get no allowance for it, and alter the tax rates proportionately? Why do we not simplify the thing and get rid of this ruse of putting money in and taking money out and giving us credits and the complication of calculating 17% on every dime that was put in for CPP or UIC on our behalf, and going through all the calculations, when it really makes no difference in equity to anybody at all, other than give them ulcers and fatten H&R Block?

Mr. Dodge: I think, Mr. Chairman, in your colourful language you have overstated the complexity of filling out the form. But the primary reason is we have a very important principle in our taxation, and it is that things we are going to treat as income down the line... the payment, the contribution you make for that, ought to be deductible.

The Chairman: We revoked that principle when we took 17% as the total amount that is creditable. In other words, if you are in the 26% ratio area then you only get a 17% credit against a 26% tax liability.

[Traduction]

Pour les jeunes, bien sûr, un tel système de report de l'impôt revêt quand même un certain intérêt, même s'il a pour effet de réduire la valeur des prestations. Cependant, pour les personnes qui arrivent à l'âge de la retraite, ce système fait plus que cela. Un tel système risque d'encourager les employés à ne plus cotiser au fur et à mesure qu'ils approchent de la retraite. Cela risque de créer un problème réel au niveau de la structure même du régime. De toute évidence, les gens cesseraient de contribuer à un REER en approchant de la retraite.

M. Cassidy: Je ne reviendrai pas là-dessus, monsieur le président. C'est une question sur laquelle nous sommes en désaccord.

Le président: Je comprends. Il y a 4,9 milliards de dollars en jeu.

M. Cassidy: C'est exact. Et je suis certain qu'il doit y avoir des moyens de structurer un tel système. Entre autres, si l'on établissait des règlements relatifs aux contributions versées au titre d'un régime de retraite etc., et si ces règlements s'appliquaient uniformément, le problème dont a parlé David Dodge ne se poserait plus. . .

Le président: Il est là. Mais nous parlons de l'assurance chômage et du RPC. Étant donné que le crédit d'impôt maximum est de 17 p. 100, étant donné que si votre revenu n'est pas imposable et que vous ne payez pas d'impôt, vous ne pouvez pas obtenir de crédits d'impôt et étant donné que le crédit d'impôt dont vous bénéficiez ne sera que de 17 p. 100, même si votre taux d'imposition est supérieur à 17 p. 100, pourquoi ne pas considérer les cotisations versées au titre du RPC et de l'assurance chômage comme des dépenses plutôt que comme des déductions ou des crédits d'impôt? Ainsi, les gens paieraient des impôts sur ce qu'ils reçoivent, il n'y aurait plus de déductions pour le RPC et l'assurance chômage et le taux d'imposition serait modifié en conséquence. Pourquoi ne pas simplifier les choses et pourquoi ne pas nous débarrasser de cette habitude qui consiste à prendre de l'argent d'une main et à en donner de l'autre? Pourquoi se compliquer la vie en calculant 17 p. 100 de chaque sou investi au titre d'un RPC ou de l'assurance chômage? Pourquoi faire tous ces calculs alors que le système n'en est pas plus juste pour autant, qui ne fait que donner des ulcères aux fonctionnaires des impôts et qui ne fait qu'engraisser les firmes de comptables?

M. Dodge: Monsieur le président, j'ai l'impression que votre langage fleuri vous fait exagérer la complexité des formulaires d'impôt. Il existe un principe très important au cœur de notre système fiscal et c'est le suivant. Les cotisations versées au titre d'un régime de retraite doivent être déductibles du revenu imposable, même si elles sont au bout du compte assimilables à un revenu.

Le président: C'est un principe dont on n'a pas tenu compte lorsqu'on a fixé à 17 p. 100 le montant donnant droit à un crédit d'impôt. En d'autres termes, les personnes dont le taux d'imposition est de 26 p. 100 se

[Text]

If you are in the 29% area, you get a 17% credit against a 29% liability. In other words, you have broken that principle completely anyway with this credit system, so why do you not break it in totality and just take it out of the calculation and simplify the form?

Mr. Dodge: No, I beg to differ. We have not broken the principle in the sense that no one knows at the time you make the contribution what your tax rate is going to be when you are in receipt of benefit. I mean, we just do not know that.

Indeed, for the large majority of the population the tax rate, if it were a deduction, would be 17% and the tax rate, when they are in receipt of benefit, will be 17%, so for the large majority of the population we have absolutely no change.

Where the change comes is for those taxpayers who are earning in excess of \$27,500 a year and are also in excess of \$27,500 a year when they are in receipt of benefit. Indeed, Mr. Chairman, the decision was clearly and deliberately made that an additional element of redistribution would be built into the system by having the deduction only at 17% regardless of what rate of tax one might eventually pay on the benefit, so there is a difference built in here but the principle remains that—

The Chairman: I buy that. I am just saying to you that you accomplish exactly the same result by not having it creditable at all, in which case you increase taxable income, but you can solve that problem by decreasing rate and you wind up with the same tax dollar result and you remove a series of calculations, at least two calculations, from every ruddy taxpayer's tax form, and that in itself is a pretty substantial benefit.

Mr. Dodge: But be very, very careful here. Remember, we have federal and provincial taxes calculated on the same basis, so if we were to make it up by simply lowering the premium rate for UI—

The Chairman: Or the tax rate.

Mr. Dodge: No, no. Just a second. If we were to simply lower the premium rate then what would happen is that the federal government would in fact be absorbing all the costs of that reduction and the revenues, when the benefit is paid, in fact would generate provincial revenues.

The Chairman: I do not think so. I think if you think that through again, you will agree with me.

Mr. Dodge: No.

The Chairman: The provincial tax, except in Quebec, is calculated on the net federal tax, presumably, after these credits.

[Translation]

retrouvent avec un crédit de 17 p. 100 par rapport à un débit de 26 p. 100.

Si votre taux d'imposition est de 29 p. 100, vous vous retrouvez avec un crédit de 17 p. 100 par rapport à un débit de 29 p. 100. En d'autres termes, le système des crédits d'impôt va à l'encontre du principe que vous évoquez. Autant l'éliminer complètement. Cela réduirait les calculs et simplifierait les choses.

M. Dodge: Permettez-moi de contester ce que vous dites. Nous n'avons pas enfreint ce principe dans la mesure où, lorsque nous cotisons à un régime de retraite, nous ignorons quel sera notre taux d'imposition au moment où nous toucherons les prestations auxquelles un tel régime nous donne droit. Ça, nous l'ignorons tous.

En réalité, déduction ou crédit d'impôt, la majorité de la population sera assujettie à un taux d'imposition de 17 p. 100 au moment de la retraite, ce qui ne changera donc pas grand-chose.

Le changement intervient surtout pour les contribuables qui gagnent plus de 27,500\$ par an et qui toucheront également plus de 27,500\$ par an au moment de la retraite. En réalité, monsieur le président, en fixant la déduction à 17 p. 100 seulement du montant des cotisations, indépendamment du taux d'imposition auquel les prestations sont susceptibles d'être assujetties au moment de la retraite, il a été clairement et délibérément décidé d'intégrer au système un nouvel élément de redistribution des richesses. Il existe donc une différence mais le principe reste le même, à savoir. . .

Le président: Je vous crois. Je dis simplement que vous obtiendriez exactement les mêmes résultats en supprimant les crédits d'impôt. Dans ce cas, le revenu imposable serait plus élevé mais on pourrait résoudre le problème en appliquant un taux dégressif. En fin de compte, vous arriveriez aux mêmes recettes fiscales mais vous auriez supprimé deux calculs des formulaires d'impôt, ce qui est en soi un avantage important.

M. Dodge: Il faut être très, très prudent. N'oubliez pas que l'impôt fédéral est calculé sur la même base que l'impôt provincial. Si nous nous contentions de réduire le taux de cotisation de l'assurance chômage. . .

Le président: Ou le taux d'imposition.

M. Dodge: Non, non. Une seconde, s'il vous plaît. Si nous nous contentions de réduire le taux de cotisation de l'assurance chômage, cela signifierait que le gouvernement fédéral devrait absorber tous les coûts de cette réduction, alors que ce serait les provinces qui bénéficieraient des revenus générés par le paiement des prestations.

Le président: Je ne crois pas. Réfléchissez-y encore et vous verrez que vous serez d'accord avec moi.

M. Dodge: Non.

Le président: A l'exception du Québec, l'impôt provincial est calculé à partir de l'impôt fédéral brut, compte tenu des crédits d'impôt.

[Texte]

Mr. Dodge: But presumably, Mr. Chairman, you are not suggesting that the benefit also would be non-taxable.

The Chairman: No, it would be taxable. Benefits would be taxable, sure.

Mr. Dodge: Just think it through: what happens is that there is a fairly large revenue accruing on the provincial side—

The Chairman: No, no.

Mr. Dodge: Sure, because it is part of taxable income—

The Chairman: No.

Mr. Dodge: —but no deduction on the other side, and that really does not make sense.

The Chairman: It would be all part of taxable income. Anything that is received would be taxable income. Except the premiums would not be deductible or creditable, that is all. You still pay tax on anything you receive—

Mr. Dodge: Yes, and—

The Chairman: —and personal tax rates would be reduced, that is all.

Mr. Dodge: No.

The Chairman: You just reduce the personal tax rates.

Mr. Dodge: Maybe my colleague Mr. Short is clearer than I am.

• 1620

The Chairman: I do not want to pursue it. I just thought maybe if you would take a look at that to see whether that might not be a possibility of reducing personal tax rates, because giving the credit of 17% of all of the premiums paid by individuals on CPP and UI is in effect a substantial tax credit. If you remove that, could you drop the overall tax rate?

Mr. Dodge: Oh, the tax rate, not the premium rate.

The Chairman: No, the tax rate.

Mr. Dodge: I thought you said drop the premium rate, because—

The Chairman: No way.

Mr. Dodge: —the logic is that if it is not deductible you then effectively—

The Chairman: Broaden the base, and you should be able to reduce the rate, and you accomplish the same equity result because you have limited the creditability to 17% in any case—since, once you have limited the creditability to 17%, at that point you might as well have forgotten it and lowered the rate.

[Traduction]

M. Dodge: Monsieur le président, vous n'allez pas me dire que les prestations devraient aussi être déductibles.

Le président: Non, pas du tout. Les prestations doivent être imposées, c'est évident.

M. Dodge: Réfléchissez bien à ceci: ce qui se passe, c'est que les provinces récupèrent un revenu relativement important. . .

Le président: Non, non.

M. Dodge: Si, puisque cela fait partie du revenu imposable. . .

Le président: Non.

M. Dodge: . . . sans qu'il y ait des déductions en contrepartie, ce qui est insensé.

Le président: Tout cela devrait faire partie du revenu imposable. Toute somme reçue devrait faire partie du revenu imposable. La seule différence, c'est que les primes versées au titre de l'assurance chômage etc. ne devraient pas faire l'objet d'une déduction ou d'un crédit d'impôt. C'est tout. On continuerait de payer de l'impôt sur toutes les sommes reçues. . .

M. Dodge: Oui, et. . .

Le président: . . . et le taux d'imposition des particuliers serait réduit. C'est tout.

M. Dodge: Non.

Le président: Il suffirait de réduire les taux d'imposition des particuliers.

M. Dodge: Mon collègue M. Short pourra peut-être être plus clair que moi.

Le président: Je ne veux pas continuer. Je voulais simplement vous demander si vous ne pensez pas que cela pourrait être un moyen de réduire l'impôt sur le revenu des particuliers. En effet, accorder un crédit d'impôt de 17 p. 100 sur la valeur de toutes les cotisations versées par les particuliers au titre du RPC ou de l'assurance chômage constitue effectivement un crédit d'impôt important. Ne pourrait-on pas remplacer un tel crédit d'impôt par une réduction de l'impôt des particuliers?

M. Dodge: Vous parlez bien du taux d'imposition, pas du taux des cotisations?

Le président: Je parle du taux d'imposition.

M. Dodge: Je pensais que vous vouliez que l'on diminue le taux des cotisations parce que. . .

Le président: Absolument pas.

M. Dodge: . . . s'il n'est pas déductible, alors, logiquement. . .

Le président: Vous élargissez l'assiette fiscale, ce qui devrait vous permettre de réduire le taux d'imposition. Le résultat serait le même, puisque de toute façon le crédit d'impôt est limité à 17 p. 100. . . Dans ces conditions pourquoi ne pas laisser tomber le crédit d'impôt et réduire le taux d'imposition?

[Text]

Mr. Dorin: How much are those credits or deductions, whichever way you go, worth?

Mr. Short: Mr. Chairman, we will research those figures.

I might point out that not every taxpayer is subject to the unemployment insurance contribution or the Canada Pension Plan. If you made the contribution non-deductible but compensated by a lowering of the tax rate, there would in fact be a benefit that would accrue to those who not CPP, QPP or UI contributors, and it would be spread—

The Chairman: Assuming you made no other changes in the tax rates which would solve that problem.

Mr. Short: Well, yes, but—

The Chairman: Standing by itself, I agree with you, yes.

Mr. Short: The point I am making is that it simply redistributes the benefit as between those who are contributors and those are not if the compensation simply takes the form of a generalized rate reduction.

The Chairman: As Raymond points out, capital gains is an income inclusion for some but not for others. So these things all have to be worked into the total system, but I take your point.

While you are looking at the figures, could you go on with some of the other issues that are there?

On the question of medical expense, we have had a number of people who are in the middle-income group complaining bitterly that their medical deduction expense is lost or is only 17% whereas they are paying tax at 26% or 29%. They declare themselves to be hurt quite seriously by this system.

I was wondering what we have really to offer chronically disabled.

Mr. Dodge: I am not quite sure why the last part of your question on chronically disabled, so let me deal with the general issue.

The Chairman: This particular deduction affects a relatively narrow group of people; but, to those it does affect, it is a substantial increase in tax to them. I was wondering if you could give us some data on the numbers of people it affects and the total dollars we pick up in tax revenue by making the medical deduction a tax credit item rather than a deductible item.

Mr. Dodge: We can give the committee detail on that. I am not sure whether we had provided that this summer, but if we did not then we can certainly provide you the distribution.

Mr. McCrossan: Can I just follow up on that? When we met at Meech Lake, we did have some distributions, but it

[Translation]

M. Dorin: Quelle est la valeur de ces crédits ou de ces déductions?

M. Short: Monsieur le président, nous nous renseignerons et nous vous ferons part de ces chiffres.

Je voudrais vous signaler que tous les contribuables ne cotisent pas à l'assurance chômage ou au Régime de pensions du Canada. Un adoptant un système en vertu duquel les cotisations ne seraient pas déductibles mais seraient compensées par une diminution du taux d'imposition, on avantagerait les personnes qui ne cotisent pas au RPC, au RRQ ou à l'assurance chômage et. . .

Le président: A condition que vous n'apportiez aucun autre changement aux taux d'imposition susceptibles de résoudre le problèmes.

M. Short: Oui, mais. . .

Le président: A cette condition, je suis d'accord avec vous.

M. Short: Je veux tout simplement dire qu'en réduisant l'impôt pour tout le monde, on ne fait que redistribuer les prestations parmi ceux qui ont cotisé et ceux qui n'ont pas cotisé.

Le président: Comme l'a souligné Raymond, les gains en capital s'ajoutent parfois aux revenus, mais pas pour tout le monde. Ce sont des choses dont le nouveau système doit tenir compte. Ceci dit, je comprends votre point de vue.

Puisque nous parlons de chiffres, pourrions-nous en venir à certaines des autres questions?

Pour ce qui est des frais médicaux, par exemple, plusieurs témoins appartenant à la catégorie des revenus moyens, se sont amèrement plaints de n'avoir droit qu'à une déduction de 17 p. 100 de leurs frais médicaux alors que le taux d'imposition est de 26 ou 29 p. 100. Ils nous ont déclaré que ce système leur causait un préjudice grave.

Je me demandais quel système nous avons vraiment à offrir aux handicapés chroniques.

M. Dodge: Je ne vois pas très bien pourquoi vous évoquez le sort des handicapés chroniques dans la dernière partie de votre question. Permettez-moi donc de vous répondre sur l'ensemble.

Le président: Cette déduction touche un nombre peu élevé de gens, mais elle représente cependant pour eux une augmentation non négligeable de leurs impôts. Pourriez-vous nous citer des chiffres sur le nombre des personnes touchées par cette mesure et sur les recettes fiscales qui découlent de la conversion en crédit d'impôt de la déduction pour frais médicaux.

M. Dodge: Nous pouvons vous fournir des détails là-dessus. Je ne suis pas certain que nous vous ayons fourni ces chiffres cet été, mais si nous ne l'avons pas fait, nous le ferons.

M. McCrossan: Pourrais-je revenir là-dessus? Lorsque nous nous sommes rencontrés au lac Meech, on nous a

[Texte]

was asserted at that time—I have never seen any proof for it—that the bulk of the medical expense deduction went for orthodontic work and for cosmetic surgery, being things that were not covered under medicare.

• 1625

Mr. Dodge: That would be a non-insured item, right?

Mr. McCrossan: So I wonder if we can get some sort of Statistics Canada data that would back up that assertion, that what we are talking about is face lifts and teeth straightening, as opposed to the chronically disabled. Obviously there is a different complexion between a large amount of the tax expenditure going to the severely disabled, who are in very severe circumstances, and a large amount of the tax expenditure going essentially for optional cosmetic-type reasons. That assertion was made when we were up at Meech Lake, but there was no statistical information put out to back it up. It was merely made and accepted.

Mr. Dodge: Yes. I should say on that we did not at this time do another full study of the use. We simply looked at a number of records at Revenue Canada to see what the claims have been made for. Indeed, they remain largely... not exclusively, because there are some circumstances where we do have uninsured medical costs: if you are out of the country and you get sick and you have not taken out Blue Cross, for example. So there are some deductible costs there that relate to things that would have been insured had you been at home. But the vast bulk remains dental, whether it is orthodontic or other, and non-insured medical services which are largely related, although again not exclusively—not necessarily to cosmetic surgery but related to surgery or things that are not covered under our medical insurance.

The other big item—it does not bulk very large in terms of numbers of people—is what happens when you are out of the country and you have not taken insurance.

The Chairman: The ones I am talking about are people in nursing home situations, where they require nursing that is not covered by OHIP because it is not in a hospital, it is in a nursing home where there are nurses who come in—that type of thing. Do you have those figures at this point?

Mr. Richard Laliberté (Officer, Tax Analysis Section, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): Quickly, with just the information I had, the total revenue forgone from the deductibility of the CPP is approximately \$1 billion. Converting it to a low rate

[Traduction]

affirmé, bien que je n'en aie jamais eu la preuve, que la déduction pour frais médicaux serait mieux répartie que par le passé et qu'elle permettrait entre autres certaines opérations de chirurgie esthétique et certains travaux d'orthodontie, non couverts jusqu'à présent par le régime d'assurance maladie.

M. Dodge: Il s'agit d'opérations qui ne sont pas couvertes par le régime d'assurance maladie?

M. McCrossan: Pourrions-nous obtenir des données de Statistique Canada, par exemple, pour confirmer cela, sachant que nous parlons ici de lifting et d'orthodontie par opposition aux soins dispensés aux handicapés chroniques. Ce n'est pas du tout la même chose et je suppose qu'il existe une différence entre le pourcentage des recettes fiscales qui est consacré aux handicapés graves, dont les conditions de vie sont très difficiles et celui qui est consacré à la chirurgie esthétique. C'est une déclaration qui nous a été faite au lac Meech mais aucune donnée statistique ne nous a été fournie pour l'étayer. C'est une déclaration qui a été faite et acceptée.

M. Dodge: Oui. Je dois dire que nous n'avons pas encore réalisé d'étude complète sur la façon dont les recettes fiscales sont utilisées. Nous avons simplement consulté les dossiers de Revenu Canada pour évaluer le montant des déductions demandées. En effet, cette demande porte dans une grande mesure... mais pas exclusivement, car il existe des circonstances où l'on est obligé de faire face à des dépenses médicales qui ne sont pas couvertes par le Régime d'assurance maladie du Canada. Par exemple, si vous tombez malade en voyage sans être assuré par la Croix-Blanche. Vous pouvez déduire certains coûts relatifs à des dépenses qui auraient été couvertes si vous vous étiez trouvé au Canada. Cependant, la majorité des demandes portent sur des travaux dentaires, orthodontiques ou autres et sur des services médicaux non couverts par le régime d'assurance maladie, et qui portent souvent, mais non exclusivement, je le répète, sur des opérations de chirurgie. Il ne s'agit pas nécessairement d'opérations de chirurgie esthétique mais d'opérations qui ne sont pas couvertes par le programme d'assurance maladie du Canada.

Le deuxième motif de demandes de déduction, même si le nombre de personnes concerné n'est pas très important, porte sur les dépenses médicales encourues à l'étranger par des personnes non assurées.

Le président: Je pensais en particulier aux personnes qui vivent dans des maisons de retraite et dont les soins ne sont pas couverts par l'OHIP, sous prétexte qu'il s'agit d'une maison de retraite et non pas d'un hôpital. Avez-vous des chiffres là-dessus?

M. Richard Laliberté (agent, Section de l'analyse fiscale, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): D'après les renseignements dont je dispose, je dirais que la déductibilité des cotisations versées au titre du RPC

[Text]

credit of 17% generates savings at the federal level of approximately \$250 million to \$300 million.

The Chairman: So by using the credit system you do not lose \$1 billion, you lose only \$750 million?

Mr. Laliberté: Yes, approximately. The question here is which rate structure you use to cost the two. If you do a cost on the old rate structure versus the new rate structure, there are some implications. But those are roughly the numbers.

Mr. Dorin: That is for CPP?

Mr. Laliberté: That is for CPP alone.

The Chairman: CPP alone? What about UI?

Mr. Laliberté: I would have to compute that.

The Chairman: And UI you could probably do some figures on.

Mr. Cassidy: I have a question that relates to the question about the RPPs and the RRSPs. Right now certain moneys paid by my employer, in this case the House of Commons, money I never see, still comes into my income statement and is imputed income, because I paid it for insurance coverage or for some other purpose like that. That is a normal kind of thing—that certain employer-paid benefits are in fact credited to the employee's income, even though the employee never actually wrote a cheque.

• 1630

Mr. Dodge: Life insurance.

Mr. Cassidy: That is right. So in terms of treating these RPP contributions and giving them tax credit treatment, there is no particular reason why employer-paid contributions to a pension plan could not also be imputed to the employee so they would then get the tax credit treatment. Is there a technical problem with that?

Mr. Dodge: No, but as you are aware, under the new system we impute to the employee on a registered pension plan essentially an amount which relates to the benefit under the plan to which he or she is entitled regardless of the amount actually contributed either by the employee or the employer. So if you are in a pension plan that is paying a benefit equivalent to 2% of final earnings, essentially under the new proposal, regardless of who pays it, whether it is the employer or the employee, we are going to attribute to him a P.A. amount related to that.

Now, the employer may or may not actually physically put money aside, depending on the state of the fund and so on. If we went to a system whereby we gave an employee a credit only on the basis of that rather than a

[Translation]

représentent environ un milliard de dollars de manque à gagner fiscal. La conversion de ces déductions en crédit d'impôt à 17 p. 100 de leur valeur, le gouvernement fédéral devrait gagner entre 250 et 300 millions de dollars.

Le président: Vous voulez dire que grâce au crédit d'impôt, vous perdrez 750 millions de dollars au lieu d'un milliard.

M. Laliberté: Oui, à peu près. Tout dépend de la structure des taux d'imposition que vous utilisez pour calculer le manque à gagner. Si vous utilisez l'ancienne structure des taux d'imposition, les résultats ne seront pas les mêmes que si vous utilisez la nouvelle structure. Cependant, les chiffres sont approximativement ceux que je vous ai donnés.

M. Dorin: Il s'agit uniquement du RPC?

M. Laliberté: Oui.

Le président: Uniquement du RPC? Et l'assurance chômage?

M. Laliberté: Je dois faire mes calculs.

Le président: Vous pouvez certainement nous fournir certains chiffres sur l'assurance chômage.

M. Cassidy: J'ai une question à poser sur les REP et les REER. À l'heure actuelle, certaines sommes payées par mon employeur, en l'occurrence la Chambre des communes, sommes dont je ne vois jamais la couleur, continuent d'apparaître sur ma déclaration de revenu. C'est un revenu qui m'est attribué dans la mesure où il sert à payer l'assurance chômage ou autre. C'est tout à fait normal que certains avantages payés par l'employeur soient en fait crédités au revenu de l'employé, même si l'employé n'a jamais effectivement libellé un chèque.

M. Dodge: L'assurance-vie.

M. Cassidy: C'est exact. Ainsi, s'il s'agit de traiter ces cotisations à un régime de pensions comme un crédit fiscal, il n'y a aucune raison pour que les cotisations versées par l'employeur à un régime de retraite ne puissent pas également être imputées à l'employé de sorte qu'il soit admissible à un crédit fiscal. Y a-t-il un problème technique à cet égard?

M. Dodge: Non, mais comme vous le savez, en vertu du nouveau régime nous imputons à l'employé à l'égard d'un régime enregistré de retraite essentiellement une somme liée aux avantages auxquels il a droit en vertu du régime, quelle que soit la somme réelle des contributions soit de l'employé soit de l'employeur. Ainsi, si vous appartenez à un régime de retraite qui verse des prestations équivalentes à 2 p. 100 des gains définitifs, en vertu de la nouvelle proposition, que ce soit l'employeur ou l'employé qui verse les cotisations, nous allons accorder un déduction personnelle en fonction de cela.

Or, l'employeur ne mettra peut-être pas effectivement de l'argent de côté, selon l'état de la caisse et ainsi de suite. Si nous passions à un système selon lequel nous n'accorderions de crédit à l'employé que sur cette base

[Texte]

deduction, the real incentive would be for your employer or for you to go to your employer and say, look, let us not fund this plan, let us not register it, let us just have an agreement whereby you are going to pay me out at the end an amount. And when that is paid, the employer would receive the deduction and so it would be handled in a rather different way. Rather, we should be very clear, Mr. Cassidy: the incentive would be there to do it in that different way.

Now, not all plans or not all individuals would be set up to do that. Essentially what would happen is that we would see the development of special top-hat arrangements because it is only worth doing that for the high-income employees. The regular one works in the good straightforward fashion for the lower-income employees.

Mr. Cassidy: So you are talking essentially of avoidance or evasion that would take place, is that right?

Mr. Dodge: No. Avoidance, perhaps, but be very careful of the word "evasion". You would structure your retirement savings program in such a way as to take maximum advantage of the income tax system and there would be no advantage to you; in fact as I pointed out earlier, in the last years there would be a very severe disadvantage in saving through what we have known as the RPP type of mechanism, so you would just move outside the plan and structure it in that way.

Mr. Cassidy: I still disagree, but I want to go on now to another question. Why is it that a family with child care expenses and an income of the lower-paid spouse of, say, \$30,000 or \$40,000 can come up with a saving in tax which may be worth, let us say, \$1,000, but another family that has a much lower income will get a much lower saving in tax and a family with no child care expenses that they can charge up get, I think, a \$65 credit? Why are child care expenses not being put on a credit system?

Mr. Dodge: I thought I answered that initially in replying to this. The decision was not to deal with the child care expense deduction in the context of tax reform; that it was appropriate to deal with it in the context of changes that may or may not be made overall in child care policy and so it was left aside.

• 1635

Mr. Laliberté: To come back to the revenue, if you look at table A4.16, page 66, we have actual calculations there of the cost of converting the credit for the employee portion of unemployment insurance premiums and the Canada and Quebec pension plans under the new rate structure, and that is \$375 million. When I stated \$300 million for the CPP alone, that was a bit too high.

[Traduction]

plutôt qu'une déduction, cela porterait votre employeur ou cela vous porterait à vous adresser à votre employeur et à lui dire: «une finçons pas ce régime, ne l'enregistrons pas, contentons-nous d'une entente par laquelle vous me verserez une somme donnée à la fin». Et quand cette somme serait payée, l'employeur recevrait la déduction et cela serait traité d'une façon assez différente. Nous devrions plutôt être bien clairs, monsieur Cassidy: il y aurait incitation à procéder de cette façon différente.

Ce ne sont pas tous les régimes ni toutes les personnes qui seraient en mesure de faire cela. Ce qui se produirait essentiellement c'est que nous verrions s'établir des dispositions spéciales au sommet, parce que cela ne vaut la peine que pour les employés dont le revenu est élevé. Le régime ordinaire fonctionne toujours de la bonne vieille manière pour les employés à faible revenu.

M. Cassidy: Vous parlez donc essentiellement de l'évitement ou de l'évasion qui aurait lieu, est-ce bien cela?

M. Dodge: Non. De l'évitement peut-être, mais il faut être très prudent avec le mot «évasion». Le programme d'épargne de retraite serait structuré de façon à tirer tout le parti possible du régime d'impôt sur le revenu et il n'y aurait aucun avantage pour l'employé; en fait, comme je l'ai déjà signalé, au cours des dernières années il y aurait un très grand désavantage à épargner par le moyen d'un mécanisme que nous connaissons sous le nom de régime de retraite enregistré, de sorte que l'employé structurerait son épargne à l'extérieur du régime.

M. Cassidy: Je suis toujours en désaccord, mais j'aimerais passer maintenant à une autre question. Comment se fait-il que dans une famille qui a des dépenses de garderie et dont le revenu du conjoint le moins bien rémunéré s'établit disons à 30,000\$ ou à 40,000\$ peut obtenir une économie d'impôt d'une valeur, mettons, de 1,000\$ tandis qu'une autre famille dont le revenu est beaucoup plus faible bénéficie d'une économie d'impôt beaucoup moins importante et qu'une famille qui n'a aucun frais de garderie reçoit, je crois, un crédit de 65\$? Pourquoi n'y a-t-il pas un système de crédit à l'égard des frais de garderie?

M. Dodge: Je croyais avoir déjà répondu à cette question. Il a été décidé de ne pas s'occuper de la déduction pour les frais de garde d'enfants dans le contexte de la réforme fiscale, qu'il convenait d'en traiter dans le contexte des modifications qui seront ou non apportées à l'ensemble de la politique de garderie; c'est pourquoi cette question a été laissée de côté.

M. Laliberté: Sur la question du revenu, si vous vous reportez au tableau A4.16, page 66, on trouve le calcul réel du coût de conversion du crédit pour la partie de l'employé des primes d'assurance-chômage et des Régimes de pensions du Canada et du Québec d'après la nouvelle structure des taux, c'est-à-dire 375 millions de dollars. Quand j'ai parlé de 300 millions de dollars pour le RPC seul, c'était un peu trop élevé.

[Text]

The Chairman: Wait a minute. Really, the question is what is the total tax forgone by allowing the current deduction of UIC and CPP.

Mr. Laliberté: In total, we are talking about approximately \$1.8 billion to \$2 billion.

The Chairman: Then \$1.8 billion is the total cost of that.

Mr. Laliberté: Of the deduction.

The Chairman: Yes. Turning it into a credit only saves you \$375 million of that \$1.8 billion.

Mr. Laliberté: Correct.

The Chairman: Right. In other words, if I do what I wanted to do then you might save the whole \$1.8 billion.

Mr. Dorin: And you have \$1.4 billion to be used somewhere else.

The Chairman: That is right, to reduce rates.

Mr. Garneau: Have you considered the differences that exist between a married couple and a man and woman who live together without being married? If you are married then you can have the tax credit of \$850, but if you live together but you act like you are married then you can have two deductions. Is it possible to correct that, or is it almost impossible? Because it seems to me that, as far as the income tax is concerned, it is better to live together without being married.

Mr. Short: Mr. Garneau, there are advantages and disadvantages fiscally as to being married or unmarried. For example, if you are unmarried and there is only one earner, you still only get the single exemption. On the other hand, there are a lot of fiscal advantages.

The major difficulty we have had in trying to address this is to find a satisfactory definition of marriage. For those people who are enjoying what I might call a conjugal relationship but are not in fact married it is a very difficult definitional issue and one that has been the subject of very intensive study. We have reviewed legislation, other legislation in the provinces and federal, and to date have been unable to come up with a definition that really would be acceptable and administratively feasible.

For example, the so-called common-law relationship is recognized, for certain purposes, in the Canada Pension Plan. But that only cuts in, generally, on the breakdown of the relationship.

It is very difficult to find a definition that would be administratively feasible without requiring the kind of investigation that Revenue Canada would not like to have to do, to find out if in fact the relationship was an appropriate one and one that would work sort of from year to year.

So a main difficulty, but by no means the only difficulty, is the definitional one as to which relationships outside of marriage would the marriage equivalent extend.

[Translation]

Le président: Un instant. En fait, la question porte sur le total de l'impôt auquel on renonce en permettant l'actuelle déduction de l'assurance-chômage et du RPC.

M. Laliberté: Au total, il s'agit d'environ 1,8 milliard de dollars à 2 milliards de dollars.

Le président: Alors le coût total est de 1,8 milliard de dollars.

M. Laliberté: Le coût de la déduction.

Le président: Oui. En faire un crédit n'épargne que 375 millions de dollars sur ces 1,8 milliard de dollars.

M. Laliberté: C'est exact.

Le président: Bien. En d'autres termes, si je fais ce que je voulais faire, alors vous pourriez épargner la totalité des 1,8 milliard de dollars.

M. Dorin: Ce qui laisse 1,4 milliard de dollars à utiliser ailleurs.

Le président: C'est exact, pour réduire les taux.

M. Garneau: Avez-vous étudié les différences qui existent entre un couple marié et un homme et une femme qui vivent ensemble sans être mariés? Si vous êtes marié, vous pouvez bénéficier du crédit d'impôt de 850\$, mais si vous cohabitez tout comme si vous étiez marié, alors vous pouvez bénéficier de deux déductions. Est-il possible de corriger cela, ou est-ce presque impossible? En effet, il me semble qu'en matière d'impôt, il vaut mieux cohabiter sans être marié.

M. Short: Monsieur Garneau, il y a des avantages et des désavantages fiscaux dans les deux cas. Par exemple, si vous n'êtes pas marié et s'il n'y a qu'un seul gagne-pain, vous n'avez toujours droit qu'à une seule exemption. D'autre part, il y a de nombreux avantages fiscaux.

La principale difficulté à laquelle nous avons dû faire face à cet égard est de trouver une définition satisfaisante du mariage. Pour les personnes qui vivent ce que l'on pourrait appeler une relation conjugale mais qui ne sont pas effectivement mariées, la définition est une question très difficile qui a fait l'objet d'études très poussées. Nous avons examiné les lois en vigueur, les autres lois provinciales et fédérales, et à ce jour nous n'avons pu formuler une définition qui soit à la fois acceptable et administrativement réalisable.

Par exemple, l'union de fait est reconnue à certains égards par le Régime de pensions du Canada. Mais en général, cela n'entre en vigueur qu'au moment de la rupture de la relation.

Il est très difficile de trouver une définition qui soit administrativement réalisable sans exiger le genre d'enquête que Revenu Canada préférerait ne pas devoir faire, pour découvrir si en fait la relation est bien de ce type et fonctionnerait d'année en année.

Ainsi la principale difficulté, mais ce n'est aucunement la seule, consiste à définir les relations hors mariage qui équivalent à un mariage. Nous avons eu beaucoup de mal

[Texte]

We have had very considerable difficulty in arriving at definitions. We have had quite a few representations on it. There are a number of what we call internally non-Euclidean relationships, where people would like to have their status as married recognized. But these are very, very difficult to deal with and to define.

• 1640

Mr. Cassidy: Could you give a complete and precise description of "non-Euclidean", perhaps after we adjourn?

Mr. Short: A relationship that is not the ordinary relationship, at least with my background in marriage.

Mr. Garneau: But if I live with a woman and we both have children, this woman can claim the basic exemption and take one of the children for an \$850 tax credit instead of the \$65 that can be used. So when you add it up within the same family living together, but non-officially or contractually married, they can get quite a benefit from that. Is there no way we can solve that? It is almost an encouragement to live together without being married, because you can imagine the amount of taxes he can save. Instead of \$850 that you can use once, you can use it twice, instead of the \$65 per child that you could use as a tax credit if you are officially living with a contract. I understand it may be difficult.

In that context, how are you going to evaluate the family benefit for the refundable tax credit for a child tax credit and the sales tax credit? If it can be done on one side, is there no way it can be solved on the other?

Mr. Short: The problem, Mr. Garneau, is essentially the definitional one.

The Chairman: Can we leave the question alone for a moment? We come to child benefits in a moment.

Mr. Garneau: Yes, it is on the same page, but my first question dealt with the tax credit that we were dealing with and that would replace the exemption.

Mr. Dodge: Mr. Garneau, I do not think any country in the world has been able to solve all of these problems very satisfactorily. We have looked at the other systems that are in place. Of course, a number of countries do attempt to tax on a family basis. Then they run into all sorts of problems with two-earner families being a very heavy tax on marriage and encouraging split-up. So they then have special arrangements that essentially almost go back to the individual system we have. Other countries have tried to have definitions for common-law and so on that go beyond the legally married. I do not think any of those, as Al Short has just pointed out, have worked very well. There is nothing in that experience, as we have looked elsewhere in the world, that says to us on grounds of good tax administration and reasonable equity we ought

[Traduction]

à en arriver à des définitions. Nous avons reçu de nombreuses représentations à cet égard. Il existe beaucoup de relations que nous appelons de façon interne des relations non Euclidiennes, où les gens aimeraient que l'on reconnaisse le statut de marié. Mais ces relations sont extrêmement difficiles à traiter et à définir.

M. Cassidy: Pourriez-vous donner une définition précise et complète de «non Euclidienne», peut-être après l'ajournement?

M. Short: Il s'agit d'une relation qui n'est pas la relation ordinaire, au moins compte tenu de mon expérience du mariage.

M. Garneau: Mais si j'habite avec une femme et que nous avons tous deux des enfants, cette femme pourrait réclamer l'exemption de base et prendre l'un des enfants pour un crédit d'impôt de 850\$ au lieu de 65\$. Si l'on additionne cela au sein d'une même famille qui cohabite mais non officiellement, qui n'est pas mariée contractuellement, il peut y avoir là un avantage considérable. N'y a-t-il aucune façon de résoudre ce problème? C'est presque un encouragement à la cohabitation sans mariage, car on imagine facilement les impôts que l'on peut épargner. Au lieu de 850\$ qu'on peut utiliser une fois, on peut l'utiliser deux fois, au lieu des 65\$ par enfant que l'on pourrait utiliser comme crédit d'impôt dans le cadre d'une relation officielle. Je comprends que cela peut être difficile.

Dans ce contexte, comment allez-vous évaluer le crédit d'impôt remboursable de la famille au titre du crédit d'impôts pour enfants et du crédit d'impôt pour taxe de vente? Si cela peut se faire d'une part, n'y a-t-il aucune façon de résoudre cela d'autre part?

M. Short: Monsieur Garneau, le problème est essentiellement la définition.

Le président: Pouvons-nous laisser cette question de côté un instant? Nous en viendrons au crédit pour enfants dans un instant.

M. Garneau: Oui, c'est à la même page, mais ma première question portait sur le crédit d'impôt dont il s'agit ici et qui remplacerait l'exemption.

M. Dodge: Monsieur Garneau, je ne crois pas qu'aucun pays, nulle part au monde, ait pu résoudre de façon très satisfaisante tous ces problèmes. Nous avons examiné les autres régimes en vigueur. Evidemment, bon nombre de pays tentent effectivement d'imposer sur une base familiale. Alors il se pose toutes sortes de problèmes dans le cas des familles où les deux conjoints ont un revenu, car c'est un impôt très lourd sur le mariage et c'est encourager la rupture. Il faut alors des dispositions spéciales qui reviennent essentiellement au système individuel que nous avons ici. D'autres pays ont tenté de définir les diverses formes d'union de fait en dehors du mariage légal. Je ne crois pas qu'aucune de ces définitions, comme Al Short vient de le signaler, ait vraiment fonctionné très bien. Nous n'avons rien trouvé,

[Text]

to move off our basic system, imperfect as it is—and there are some very rough edges right at the points you have mentioned.

Mr. Garneau: We will come back to it.

The Chairman: Can we go on to films for a moment? There is a whole series of questions there. You have had some negotiations with the film industry. Do you want to tell us anything that could be useful to the committee?

• 1645

Mr. Dodge: Look, as I indicated to the committee when we last met on this issue—on June 30, I think—we were very aware that some of the wording we had used in respect of grandfathering might inappropriately have caught situations which the general wording was clearly not intended to catch.

We have followed that up and indeed clearly some of the particular grandfathering provisions that are there are not ideal as written down and we will be moving to clarify this to ensure that it applies evenly, that the intent which was there to apply evenly in all situations will in fact be the way the law is written.

The Chairman: The problem is, we have a number of representations, as you know, that have come to the committee from the film industry, and if there is a substantial change in the department's view concerning the reduction from 100% to 30% on a declining basis and the half-year rule and the 30% in the first year and so on, if you are going to change that, it would perhaps ameliorate some of the harshness that is coming in the briefs.

Mr. Dodge: No. I should say, Mr. Chairman, that the basic principles are all there. Some film-makers do not like them, but the basic principles—

Mr. Garneau: That is an understatement.

Mr. Dodge: And others do; there is a big spectrum.

The Chairman: I do not think you ought to say that last line. Somebody may ask you who.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Dodge: What I had indicated to the committee earlier was really that the precise wording may have been slightly unfortunate in that it is not clear that we are going to be treating everybody in exactly the same way in terms of the transition, and indeed we will have to clarify that.

The Chairman: So what you are proposing to do is have some amelioration of the transition rules as they are set out to give people a chance to get on side.

[Translation]

ailleurs au monde, qui puisse nous motiver à abandonner notre système de base pour des motifs de saine administration fiscale et d'équité raisonnable, malgré les imperfections de notre système—et certaines sont très importantes, surtout à l'égard des points que vous avez mentionnés.

M. Garneau: Nous y reviendrons.

Le président: Pouvons-nous maintenant passer au cinéma pour quelques temps. Il y a toute une série de questions à cet égard. Vous avez eu certaines négociations avec l'industrie cinématographique. Avez-vous quelque chose d'utile à dire au Comité à cet égard.

M. Dodge: Comme je l'ai dit au Comité la dernière fois que nous avons parlé de cette question—je crois que c'était le 30 juin—nous étions bien conscients que certains libellés que nous avons utilisés à l'égard des droits acquis pourraient s'appliquer à des situations que le libellé général ne visait manifestement pas.

Nous avons donné suite à cela et, effectivement, certaines des dispositions touchant les droits acquis ne sont pas manifestement pas idéales dans leur texte actuel et nous allons les clarifier pour veiller à ce qu'elles s'appliquent uniformément, à ce que l'intention se reflète effectivement dans le texte de loi, c'est-à-dire que cela s'applique uniformément à toutes les situations.

Le président: Comme vous le savez, le problème est que nous avons reçu de nombreuses représentations de l'Industrie cinématographique et s'il y a une modification substantielle de l'opinion du ministère concernant la réduction de 100 p. 100 à 30 p. 100 sur une base diminuante et la règle de la demi-année et des 30 p. 100 la première année et ainsi de suite, si vous modifiez cela, cela pourrait peut-être réduire un peu la dureté que l'on constate dans les mémoires.

M. Dodge: Je dois dire, monsieur le président, que les principes fondamentaux font tout cela. Certains cinéastes ne les aiment pas, mais les principes fondamentaux. . .

M. Garneau: Cela reste en-deçà de la vérité.

M. Dodge: Et d'autres les aiment; il y a toute une gamme.

Le président: Je ne crois pas que vous devriez faire cette dernière remarque. On pourrait vous demander qui.

Des voix: Oh, oh!

M. Dodge: Ce que j'ai déclaré au Comité préalablement c'est en fait que le libellé est peut-être quelque peu malheureux car il n'est pas clair que nous allons traiter tout le monde exactement de la même façon pour ce qui est de la transition, et il nous faudra effectivement préciser cela.

Le président: Ainsi, ce que vous proposez de faire, c'est d'apporter une certaine amélioration à la formulation actuelle des règles de transition, pour donner aux gens l'occasion de s'adapter.

[Texte]

Mr. Dodge: I guess amelioration. What we want is for the rules to work as we intended them to work, and the wording that we chose does not give a clear indication that they will work fairly and equally regardless of whether you are making a serial or a feature film or whatever. This has to be cleaned up to ensure that we do not retroactively catch people, which was never the intent.

Mr. Garneau: When will the new wording be available?

Mr. Dodge: Mr. Garneau, I cannot say precisely, but we will try to get a clarification out as soon as possible on that.

Mr. Garneau: What you say now is that the changes that you have prepared to propose change the wording of the grandfather clause but there is no way that the government intends or the Minister intends to change the basis of what he announced in tax reform. I, and probably many other members around this table, have received many representations from the film industry.

There are two types of problems. All the projects are under consideration where spending has been done based on the actual inflation and in the middle of the road, we change the rules. That is one problem.

But the other is the future of the film industry and all the new projects that will not be financed—that is what I have heard. And understand that if you are prepared to make changes in the grandfather clause, you are not prepared to announce any changes in the principle of the reform concerning the film industry.

Mr. Dodge: Mr. Garneau, the latter question is really a question that you would have to address to the Minister.

The grandfathering. . . I have to take responsibility for the particular words that were chosen there. They probably were not the best words to use.

• 1650

The intent was and remains to ensure that those films which were in progress and where a deal has been signed by the 18th or that would have been in progress and completed this year are all treated equally. The wording will lead you to believe that there are some cases that would not be treated in the same way. So it is very important that we get clarification, and we have been working with the industry to ensure that we get it in such a way that it does what was always intended by the Minister, although not what one can take from the technical words we wrote down for him.

Mr. Garneau: We have in the questionnaire prepared, that you certainly have a copy of. . . Is it possible to have the amount it costs the Treasury involving the film industry? Because, as suggested in the documentation, we do have a lump sum including different aspects like the MURB, etc. Do we have the specific figures on how much

[Traduction]

M. Dodge: Je suppose qu'il s'agit d'une amélioration. Ce que nous voulons, c'est que les règles fonctionnent selon notre intention; le libellé que nous avons choisi n'assure pas clairement que ces règles fonctionneront d'une façon juste et égale qu'il s'agisse d'une série, d'un long métrage ou de quoi que ce soit d'autre. Il faut préciser le texte pour éviter un effet rétroactif qui n'a jamais été voulu.

M. Garneau: Quand le nouveau texte sera-t-il disponible?

M. Dodge: Monsieur Garneau, je ne saurais le dire exactement, mais nous essaierons de produire une précision à cet égard le plus tôt possible.

M. Garneau: Ce que vous dites maintenant, c'est que les modifications que vous avez préparées portent sur le libellé de la clause concernant les droits acquis, mais que ni le gouvernement ni le ministre n'a l'intention de modifier le fondement annoncé de la réforme fiscale. Quant à moi, et je ne suis probablement pas le seul ici, j'ai reçu de nombreuses représentations de l'industrie cinématographique.

Les problèmes sont de deux ordres. Il y a le cas des projets où des dépenses ont été engagées d'après l'inflation réelle et voilà tout à coup que l'on modifie les règles. C'est là un premier problème.

Mais l'autre problème est l'avenir de l'industrie cinématographique et tous les nouveaux projets qui ne seront pas financés—c'est ce que j'ai entendu dire. Et je crois comprendre que vous êtes disposé à modifier la clause concernant les droits acquis, mais que vous n'êtes pas disposé à annoncer quelques modifications que ce soit du principe de la réforme concernant l'industrie cinématographique.

M. Dodge: Monsieur Garneau, cette dernière question devrait en fait être adressée au ministre.

Les droits acquis. . . Je dois assumer la responsabilité du libellé qui a été choisi à cet égard. Ce n'était probablement pas les mots qui convenaient le mieux.

L'intention n'a pas changé, c'est d'assurer que les films en cours et pour lesquels une entente a été signée avant le 18 ou qui auraient été en cours et terminés cette année soient tous traités également. Le libellé porte à croire qu'il existe certains cas qui ne seraient pas traités de la même façon. C'est pourquoi il est très important de préciser, et nous avons travaillé de concert avec l'industrie afin que le libellé donne effet à ce qui a toujours été l'intention du ministre, bien que cela ne soit pas le sens des termes techniques que nous avons rédigés pour lui.

M. Garneau: Il y a dans le questionnaire, dont vous avez certainement un exemplaire. . . Est-il possible de connaître la somme qu'il en coûte au Trésor à l'égard de l'industrie cinématographique? En effet, comme le suggère la documentation, il y a un montant global qui comprend divers aspects comme les IRLM, etc. Disposons-

[Text]

the films cost the Government of Canada? Is it possible to get the information?

The Chairman: We have \$200 million, a lump of MURBs, earned depletion, and films. They are all different animals; they come from different parts of the world. Surely to goodness we can have a breakdown of what films in fact we are talking about, because if we are talking about very little money. . .

Mr. Dodge: The problem is that some of the costs are claimed in such a way that in fact you do not know exactly if it was a film. We could go back and construct historically the amount of CCA that has been deducted. That one is very easy because it has been a separate class. But there are a lot of other provisions as they relate to films, a lot of general provisions in the act that also are encouraging for films. So to know exactly the cost of all the provisions as it relates to the film industry is trickier.

Mr. Garneau: What we are talking about here is the CCA.

Mr. Dodge: Yes. I guess until 1985, which is the last detailed year we have, we know what has been claimed year by year and then we made estimates of how that would push ahead. The CCA, pure and simple, is estimated at about \$25 million, but it is volatile.

Mr. Garneau: In 1985?

Mr. Dodge: Estimated for 1988.

The Chairman: At \$25 million?

Mr. Dodge: At \$25 million.

The Chairman: For films?

Mr. Garneau: No, that is total cost.

Mr. Dodge: The estimated value in 1985, which is the last actual year—and it is only an estimate—is \$35 million; in 1984 it was \$25 million; in 1983 it was \$19 million; in 1982 it was \$45 million. It is quite volatile. Those are federal costs.

The Chairman: But you should be able to give us the figures on MURBs right off the bat. First of all, the MURB program ended four years ago so the only MURBs a person can deduct are MURBs that were set up four years ago. You should be able to give us exactly what it cost last year, for example, or the year before, on MURBs, and I presume the same for earned depletion because that is a clearly defined item.

Mr. Dodge: The historic numbers are all in the material we provided the staff over the course of the summer. The problems as you go ahead are two things. First of all, there are some behavioural changes. Secondly—let me take the case of MURBs—what is of

[Translation]

nous des chiffres exacts sur ce que coûte le cinéma au gouvernement du Canada? Est-il possible d'obtenir ce renseignement?

Le président: Nous avons un chiffre de 200 millions de dollars, qui regroupe les IRLM, l'épuisement gagné et le cinéma. Il y a là plusieurs paires de manches, de tissus variés. J'ose espérer que nous pouvons avoir une ventilation de ce dont il s'agit effectivement, car s'il s'agit d'une somme minime. . .

M. Dodge: Le problème est que certains des coûts sont réclamés de telle sorte qu'en fait on ne sait pas exactement s'il s'agissait d'un film. Nous pourrions procéder à une étude historique de la somme totale déduite au titre de l'ACC. C'est très facile, parce qu'il s'agit d'une classe distincte. Mais il y a beaucoup d'autres dispositions touchant le cinéma, bon nombre de dispositions générales qui constituent également un encouragement pour le cinéma. Il est donc beaucoup plus difficile de savoir exactement le coût de toutes les dispositions touchant le cinéma.

M. Garneau: C'est de l'ACC que nous parlons ici.

M. Dodge: Oui. Je suppose que jusqu'à 1985, la dernière année pour laquelle nous ayons des chiffres détaillés, nous connaissons ce qui a été réclamé chaque année puis nous avons procédé à des estimations de ce qui en résulterait. L'ACC, à elle seule, est estimée à environ 25 millions de dollars, mais c'est un chiffre volatile.

M. Garneau: En 1985?

M. Dodge: L'estimation pour 1988.

Le président: Vingt-cinq millions de dollars?

M. Dodge: Vingt-cinq millions de dollars.

Le président: Pour le cinéma?

M. Garneau: Non, c'est le coût total.

M. Dodge: La valeur estimative en 1985, qui est la dernière année pour laquelle nous ayons des chiffres réels—et c'est seulement une estimation—est de 35 millions de dollars; en 1984, le chiffre s'établissait à 25 millions de dollars, tandis qu'il atteignait 19 millions de dollars en 1983 et 45 millions de dollars en 1982. La situation est très changeante. Ce sont les coûts fédéraux.

Le président: Mais vous devriez être en mesure de nous donner tout de suite les chiffres sur les IRLM. En premier lieu, le programme s'est terminé il y a quatre ans, de sorte que les seuls IRLM que l'on puisse déduire sont ceux qui ont été établis il y a quatre ans. Vous devriez être en mesure de nous dire exactement ce qu'il en a coûté l'an dernier, par exemple, ou l'année précédente, pour les IRLM, et je suppose qu'il en est de même pour l'épuisement gagné, car c'est un poste clairement défini.

M. Dodge: Les chiffres historiques se trouvent tous dans la documentation que nous avons donnée au personnel pendant l'été. Les problèmes sont de deux ordres. En premier lieu, il y a certaines modifications de comportement. . . En second lieu—permettez-moi de

[Texte]

course happening over time is that the cash revenues are rising on these units so that more and more of the CCA would have been deductible in any event. It is harder as you go out to get really precise.

• 1655

Let us be frank. Part of the reason we grouped a number of things together is that we were queasy about our view of our ability to estimate precisely any one of those. But if you take them all, take a number and lump them together, the pluses and the minuses should come out roughly so that you can have some faith in the aggregation. It is not trivially easy to estimate all these things as you go out into the future.

Mr. Cassidy: On that specific, if you were to apply the new system to 1985 figures, then approximately what would be the tax loss on that basis? Have you calculated that?

Mr. Dodge: It is in the order of about \$10 million.

Mr. Cassidy: So the tax laws, rather than being \$35 million, would be of the order of \$10 million.

The Chairman: You lower the rate.

Mr. Dodge: You are allowing 30% and you are going to get it all, and you are going to get it all over time; you are just pushing it out in time. This is the really difficult thing, because we have never needed to keep the precise date on this before, but of course you are going to be able to pool an individual who has investment in several Canadian films and one of them is a real winner—a guy who is really in this seriously.

This is very important to the industry. If you are really into making films on a serious basis and not purchasing a deduction on December 28, you can claim your CCA up to the income from your certified film so if you have one that is a real winner, you have some that you are going to be able to deduct fully anyway.

Mr. Cassidy: So you would not therefore be applying losses against other activities.

Mr. Dodge: Against other activities, but you can apply against income from other certified Canadian films, so if you have one really good one and it is making you lots of money and you have invested in four others that were not getting any revenue, you can still deduct up to the amount of your Canadian film income. Thus people who are in the business, if you will, of really making Canadian films and investing in large numbers of them and so on could well be in exactly the same position in terms of being able to deduct the capital costs as they currently are, and indeed could well even be better off.

[Traduction]

prendre le cas des IRLMs—ce qui se produit évidemment avec le temps est que les recettes de ces logements augmentent de sorte qu'une partie de plus en plus grande de l'ACC aurait été déductible de toute façon. Il est difficile d'être vraiment précis.

Parlons franchement. Si nous avons regroupé un certain nombre de choses ensemble, c'est en partie parce que nous n'étions pas certains de pouvoir estimer précisément l'un quelconque de ces chiffres. Mais si on les prend ensemble, si on regroupe tout cela, les plus et les moins devraient s'équilibrer en gros, de sorte que l'on puisse accorder une certaine foi au total. Il n'est pas du tout facile d'évaluer toutes ces choses pour l'avenir.

M. Cassidy: Sur ce point précis, si vous appliquiez le nouveau système aux chiffres de 1985, quelle serait approximativement la perte fiscale? Avez-vous calculé cela?

M. Dodge: C'est de l'ordre d'environ 10 millions de dollars.

M. Cassidy: De sorte que les lois fiscales, au lieu d'être de 35 millions de dollars, seraient de l'ordre de 10 millions de dollars.

Le président: Vous diminuez le taux.

M. Dodge: Vous accordez 30 p. 100 et vous allez en obtenir la totalité, et vous allez tout obtenir avec le temps; vous remettez tout simplement à plus tard. C'est là ce qui est vraiment difficile parce que nous n'avons jamais eu besoin de conserver la date précise à cet égard auparavant, mais évidemment vous allez pouvoir intégrer—dans le cas de quelqu'un qui a investi dans plusieurs films canadiens dont un est un véritable succès, quelqu'un qui s'est vraiment lancé sérieusement dans ce domaine.

Ceci est très important pour l'industrie. Si vous vous occupez sérieusement de cinéma plutôt que d'acheter une déduction le 28 décembre, vous pouvez réclamer votre ACC jusqu'à concurrence du revenu provenant de votre film certifié, de sorte que si vous en avez un qui est un véritable succès, vous avez quelque chose que vous allez pouvoir déduire pleinement de toute façon.

M. Cassidy: De sorte que vous ne pourriez faire valoir les pertes contre d'autres activités.

M. Dodge: Contre d'autres activités, non, mais vous pouvez les faire valoir contre le revenu provenant d'autres films canadiens certifiés, de sorte que si vous avez un gros succès qui fait beaucoup d'argent et si vous avez investi dans quatre autres films qui ne produisent pas de revenus, vous pouvez néanmoins déduire jusqu'à la pleine valeur de votre revenu provenant de films canadiens. Ainsi, ceux qui font vraiment commercialement du cinéma et qui investissent dans un grand nombre de films pourraient bien se trouver exactement dans la même situation en ce qu'ils pourraient déduire les coûts en capital tels qu'ils sont actuellement, et leur situation pourrait même être plus favorable.

[Text]

Mr. Garneau: But only for those who invest regularly in the film industry. You have to be a real connoisseur to do that and be in that position. This is why the film industry is telling us that it is going to be very, very difficult to finance any new projects and that it will kill an industry that was really starting to get moving.

Mr. Dodge: I should say that we would expect—and I had asked Gerry Lalonde to speak on this—that the traditional way of selling film deals, which has been tax-driven in the particular packaging, will change and that indeed there will be some pooling of the way they are sold so that the full benefits may be able to be received.

Mr. Gerry Lalonde (Officer, Business and Property, Personal Legislation Division, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): In the last little while we have seen some evidence that rather than selling a film deal as being an investment in one particular film, film promoters would sell an interest in a partnership, the idea of which would be to invest in a number of different Canadian films in order to spread the risk.

• 1700

I guess the other thing to note is that with the 30% capital cost allowance deducted against other sources of income and the special rule that says you can increase that up to 100% if you are deducting it against film income, of course for many deals you know in advance what the film income is going to be, because of the existing exemption we do have for revenue guarantees. So if you do have a revenue guarantee in place, you know in advance that in fact you will not be limited to the 30% rule. You know you will be able to have a deduction somewhat bigger than that. How big it is, of course, will depend on the size of the revenue guarantee.

Mr. Garneau: But only those who were lucky enough to buy a share of a winner are going to be interested in investing in a new film. That is what we are being told, so I guess it must be true.

Mr. Lalonde: I guess my answer to that would be twofold. First of all, certainly it would be to a person's much better advantage to invest in a winner; and that is not inconsistent with what the theory behind tax reform is. The other, though, is given the existence of the exemptions we do have for prescribed revenue in fact guarantees, at least to the extent of the revenue guarantee, you can determine in advance whether the film is a winner or not in that context.

Mr. Garneau: But if you already have a winner and you know your revenue is going to be taxed, you can take a chance and buy a share or part in another film about which you do not know if it is going to be a winner or a loser, but you know you will be able to deduct your losses on this potential film against the revenue you already know you have.

[Translation]

M. Garneau: Mais cela s'applique uniquement à ceux qui investissent régulièrement dans l'industrie cinématographique. Il faut être un véritable connaisseur pour faire cela et se trouver dans cette situation. C'est pourquoi l'industrie cinématographique nous dit qu'il sera très difficile de financer de nouveaux projets et que cela tuera une industrie qui commençait vraiment à décoller.

M. Dodge: Je dirais que nous pouvons nous attendre—et j'ai demandé à Gerry Lalonde de parler de cela—à ce que la façon traditionnelle de vendre des entreprises cinématographiques, en mettant l'accent sur l'impôt, se modifiera et qu'il y aura un certain regroupement de la façon dont ils sont vendus de sorte que l'on puisse profiter de tous les avantages.

M. Gerry Lalonde (agent, entreprises et biens, division de la législation des particuliers, direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Depuis quelques temps, certaines indications montrent qu'au lieu de vendre une entreprise cinématographique comme un investissement dans un film donné, les promoteurs vendent un intérêt dans une association; il s'agit d'investir dans un certain nombre de films canadiens différents pour étaler le risque.

Il faut aussi noter qu'avec l'allocation de 30 p. 100 du coût en capital déduite des autres sources de revenus et la règle spéciale qui permet de la porter à 100 p. 100 si l'on déduit du revenu provenant de films, on sait d'avance, dans de nombreux cas, quel sera le revenu du film, en raison de l'exemption qui existe actuellement pour les garanties de recettes. Ainsi, si vous disposez d'une garantie de recettes, vous savez d'avance qu'en fait vous ne serez pas limité à la règle des 30 p. 100. Vous savez que vous pourrez obtenir une déduction un peu plus considérable. La valeur dépendra évidemment de la garantie de recettes.

M. Garneau: Mais seulement ceux qui ont eu la chance d'acheter une part d'un succès seront intéressés à investir dans un nouveau film. C'est ce que l'on nous dit, cela doit donc être vrai.

M. Lalonde: Ma réponse à cela comporte deux volets. En premier lieu, il serait certainement avantageux d'investir dans un succès et cela n'est pas incompatible avec la théorie qui soutient la réforme fiscale. L'autre volet, toutefois est qu'étant donné l'existence des exemptions pour les garanties de recettes, au moins jusqu'à concurrence de la garantie, on peut déterminer d'avance si le film est ou non un succès dans ce contexte.

M. Garneau: Mais si vous avez déjà un succès et si vous savez que vos recettes seront imposées, vous pouvez courir un risque et acheter une part d'un autre film dont vous ne savez pas s'il sera ou non un succès, sachant que vous pourrez déduire vos pertes à l'égard de ce film des recettes dont vous êtes déjà au courant.

[Texte]

Mr. Lalonde: Yes, that is very true.

Mr. Garneau: Have you discussed with the Department of Communications the impact this measure will have on the film industry in Canada?

Mr. Lalonde: Yes, we have.

Mr. Garneau: And is it as dark as what we have heard from the industry?

Mr. Lalonde: No, I would not say it is as... well, I do not know exactly what you have heard from the industry; but I can presume.

Mr. Garneau: The worst thing you can imagine.

The Chairman: You might guess.

Mr. Lalonde: I can guess what it is. Certainly the Department of Communications has indicated there may be some difficulty in those types of films that historically have not produced large revenues; more culturally oriented films and educational films, for example. We are certainly working with the Department of Communications to flesh out different ways to ensure that type of film is not eliminated from the Canadian scene.

Mr. Garneau: Are you open to the grant system, instead of using the fiscal system?

Mr. Lalonde: That is certainly a possibility we are exploring.

The Chairman: Can we move on to child benefits?

I think we take your view that really you have not got into the full reform here, but one of the issues certainly I have seen... I am not sure whether it is in the questioning or not, but it is a fact that we have children over 18 whose parents are at present entitled to a substantial deduction. If those children are going to university, there are at least tuition credits. But if they are not going to university—for example, if they are in Ontario and in grade 13, or they are going to a community college, where the fees are very, very modest—or they are in a province where university fees are very, very modest, then there is no real allowance for them. In any case, children who are dependent on parents under 21 were previously deductible whether they went to school or not. The issue, of course, is the substantial increase in taxes for middle-range people who have children over 18.

• 1705

Mr. Dodge: I am not sure what the question is, Mr. Chairman.

The Chairman: I guess the real guts of the question is what would be the cost of a tax credit scheme for children in the 18 to 21 group to replace that credit, that loss of deduction.

[Traduction]

M. Lalonde: Oui, c'est tout à fait vrai.

M. Garneau: Avez-vous discuté avec le ministère des Communications des répercussions de cette mesure sur l'industrie cinématographique au Canada?

M. Lalonde: Oui, nous l'avons fait.

M. Garneau: Et la situation est-elle aussi sombre que le dit l'industrie?

M. Lalonde: Non, je ne crois pas qu'elle soit aussi... Et bien, je ne sais pas exactement ce que vous a dit l'industrie, mais j'imagine un peu.

M. Garneau: Le pire que vous puissiez imaginer.

Le président: Vous êtes peut-être en mesure de deviner.

M. Lalonde: Je peux deviner de quoi il s'agit. Le ministère des Communications nous a fait savoir qu'il pourrait y avoir certaines difficultés à l'égard des sortes de films qui, dans le passé, n'ont pas produit de grosses recettes, par exemple les films à orientation culturelle et éducative. Nous travaillons de concert avec le ministère des Communications pour trouver diverses façons de veiller à ce que ce genre de films ne soit pas éliminé de la scène canadienne.

M. Garneau: Accepteriez-vous un régime de subventions plutôt que le régime fiscal?

M. Lalonde: C'est là une possibilité à l'étude.

Le président: Pouvons-nous passer aux déductions pour enfants?

Je crois que nous partageons votre point de vue, c'est-à-dire que nous n'en sommes pas encore à la réforme complète dans ce domaine, mais une des questions dont on m'a parlé... Je ne suis pas certain si cela entre ou non dans les questions, mais c'est un fait qu'il y a des enfants de plus de 18 ans dont les parents ont actuellement droit à une déduction substantielle. Si ces enfants sont à l'université, il y a au moins les crédits pour les frais de scolarité. Mais s'ils ne sont pas à l'université, par exemple s'ils sont en treizième année en Ontario ou s'ils fréquentent un collège communautaire, où les frais de scolarité sont minimes—ou s'ils sont dans une province où les frais de scolarité à l'université sont minimes, il n'y a pas vraiment d'allocations pour eux. Quoi qu'il en soit, les enfants à charge de moins de 21 ans étaient antérieurement déductibles qu'ils fréquentent ou non l'école. Il s'agit évidemment ici de l'augmentation substantielle des impôts pour ceux qui se situent dans la moyenne et qui ont des enfants de plus de 18 ans.

M. Dodge: Je ne comprends pas très bien la question, monsieur le président.

Le président: Fondamentalement, la question se résume à ceci: combien un projet de crédits d'impôt coûterait-il aux enfants de 18 à 21 ans pour remplacer le crédit, la perte de déduction?

[Text]

Mr. Dodge: We will get you the number. A very fundamental aspect we looked at here was the definition of a minor child. Historically, of course, it has been 21 and that is the reason, dating back to 1917, that the age 21 is in the act. We have moved over time with various definitions, and now 18 is the age of majority.

In the Income Tax Act we have tried in this reform to be perfectly consistent in that the proposals are that refundable credits, the refundable sales tax credit and the very much enhanced one in phase II will be paid to non-minors as if they were independent adults.

What we have done is to say that throughout the tax system we are going to essentially have two breaks, one at the age of majority, age 18, below which we are going to treat people as minor children and dependants, and over the age of 65 being the other break when we are going to have a substantial credit.

The Chairman: Why do you do that when the Immigration Act still treats dependant children as 21? In other words, in the family class for immigration purposes it is 21, and indeed in ordinary family parlance, 21 is still often the age of majority. Sure, they can vote at 18, but that is about the size of it.

Mr. Dodge: I guess, Mr. Chairman, as a public servant I have never attributed trivial importance to the legal age of majority. One has to pick an age at some point. The decision clearly has been taken that the age of 18 is defensible right across the board as an age of majority and that for special purposes, tuition fees and so on, we would not put an age-related limit on that; as long as your son or daughter or grandson or granddaughter was at university, that amount could be claimed.

So, as you well know, there is no more magic in 18 as the voting age or as the age of majority than there is at 19. It is not something that is a celestial law, but it is consistent with where we are going and we have been consistent right through the tax system in the sense that the full privileges of being an adult are there at 18 in the sense of the refundable credit, and we will treat individuals all in the same way.

Mr. Garneau: The problem here is not exactly that. It is not a question of being a majority or being a minor, but it is the cost for a family. If at 18 you are still a student, as a large number of persons at 18 are, it is a question of cost.

If I am a student at 17 and I am still a student at 18, it is the same type of costs for a family. You can imagine if you are the sole child of a single parent, you will lose

[Translation]

M. Dodge: Je vous trouverai le chiffre. Nous avons étudié une question très fondamentale, c'est-à-dire la définition d'un enfant mineur. Traditionnellement, l'âge de la majorité a été fixé à 21 ans et c'est pour cette raison-là que l'âge de 21 figure dans la loi depuis 1917. Avec le temps, nous avons adopté d'autres définitions, et maintenant l'âge de la majorité est fixé à 18 ans.

Dans la réforme de la Loi de l'impôt sur le revenu, nous nous sommes efforcés d'être parfaitement conséquents, en ce sens que nous proposons que les crédits remboursables, le crédit remboursable pour la taxe de vente et le crédit beaucoup plus considérable qu'avant de la Phase 11 soient payés aux non-mineurs comme s'ils étaient des adultes indépendants.

Essentiellement, dans l'ensemble de l'appareil fiscal, nous allons donner deux chances aux contribuables, l'une à l'âge de la majorité, c'est-à-dire à 18 ans, car au-dessous de cet âge nous traitons les gens comme des mineurs et personnes à charge, et l'autre aux gens dépassant l'âge de 65, qui auront droit à un crédit substantiel.

Le président: Comment se fait-il alors qu'aux termes de la Loi sur l'immigration, l'âge limite des enfants à charge soit 21 ans? En d'autres termes, dans la définition de la famille pour les fins de l'immigration, on dit 21 ans et aussi bien, quand on parle d'une famille, on dit encore souvent que l'âge de la majorité, c'est 21 ans. Bien sûr, les enfants peuvent voter à l'âge de 18 ans, mais c'est à peu près tout.

M. Dodge: Je pense, monsieur le président, qu'en ma qualité de fonctionnaire, je n'ai jamais traité cavalièrement la notion de la majorité légale. Il faut choisir un âge ou un autre. Manifestement, on a pris la décision que 18 ans, c'est un âge qui peut se justifier dans tous les cas comme l'âge de la majorité. Dans des cas particuliers, par exemple les frais de scolarité, nous ne fixerons aucune limite en fonction de l'âge. Tant que votre fils, votre fille, votre petit-fils ou votre petite-fille sera à l'université, il pourra réclamer cette déduction.

Il n'y a donc rien de magique à dire que l'âge du droit de vote ou de la majorité est de 18 ans plutôt que 19 ans. Ce n'est pas un principe de droit divin, mais c'est un principe conséquent, compte tenu de ce que nous voulons faire. Nous avons été conséquents dans tout l'appareil fiscal, en ce sens que les contribuables auront à 18 ans tous les droits et privilèges des adultes, y compris le crédit remboursable, et nous traiterons tout le monde de la même manière.

M. Garneau: Ce n'est pas tout à fait le noeud du problème. Il ne s'agit pas tant d'être majeur ou d'être mineur que du coût que cela représente pour la famille. Si vous êtes encore étudiant à l'âge de 18 ans, comme beaucoup de jeunes de cet âge le sont, c'est une question de coût.

Si je suis étudiant à 17 ans et que je le suis encore à 18 ans, je coûte sensiblement la même chose à ma famille. Imaginez-vous ce qui arriverait si vous étiez l'enfant

[Texte]

everything at 18, even though the costs are there. You will not be able to deduct as a—

The Chairman: In lieu of spouse.

• 1710

Mr. Garneau: Spouse or husband. You lose the child tax credit, the \$65; you lose everything, and yet the poor mother with that child has to pay for university or community colleges, etc.

Mr. Dodge: Let us be very clear. For the student at university, regardless of age, we now are proposing the tuition fee credit, which is a substantial advance over the current system whereby only the student himself or herself can make use of that. So that is very clearly targeted on those students.

I guess the question is quintessentially a political one, and clearly we are not in a position to sit here and—

The Chairman: We can treat it as a political question, and maybe we have different political views on this thing; but before I go to Mr. McCrossan, could you tell us the cost of getting rid of the deduction from 18 to 21? What is the cost of that; what is the advantage of it?

Mr. Laliberté: If we assume that the credit would have been \$130, which is twice the amount of the \$65, which would be a bit consistent with the previous system—

The Chairman: At \$130 credit, what is the cost?

Mr. Laliberté: We are talking about \$75 million federally.

The Chairman: The total cost would be \$75 million, anticipated, if we had left that at \$130 credit for kids 18 to 21?

Mr. Laliberté: Correct.

The Chairman: And what is the cost estimate for the tuition deduction?

Mr. Laliberté: Oh, for that I would have to go—

The Chairman: The transferable credit, I think, that—

Mr. Laliberté: The new one?

The Chairman: Yes. By the time you get to 1992, it is \$70 million.

Mr. Dodge: It goes from \$50 million up to \$70 million.

Mr. McCrossan: My concern was not the one the chairman was talking about, which is what the age should be; my concern is more the regional impact of the change, because it seems to me intuitively that a different situation will apply in Ontario families, where there is a low unemployment rate and a high likelihood the student has

[Traduction]

unique d'une famille monoparentale: tout serait perdu quand vous atteindriez l'âge de 18 ans, même si vous coûtiez encore autant. Il ne serait pas possible de déduire. . .

Le président: À la place du conjoint.

M. Garneau: Du conjoint ou du mari. Vous perdriez le crédit d'impôt pour enfant de 65\$; vous perdriez tout et pourtant, la pauvre mère de l'enfant doit continuer à payer ses frais de scolarité à l'université, au collège communautaire ou ailleurs.

M. Dodge: Soyons très clairs. Pour un étudiant, quel que soit son âge, nous proposons le crédit de frais de scolarité, ce qui représente un net progrès par rapport au régime actuel, ou seul l'étudiant ou l'étudiante pouvait réclamer une déduction. Notre crédit vise donc manifestement ces étudiants-là.

Je pense que la question est essentiellement de nature politique et nous ne sommes manifestement pas en mesure de rester ici et. . .

Le président: Nous pouvons la traiter comme une question politique et il est possible que nous ayons des points de vue politiques différents à ce sujet, mais avant que je donne la parole à M. McCrossan, pourriez-vous nous dire combien coûtera l'élimination de la déduction de 18 à 21 ans? Combien cela coûtera-t-il? Est-il avantageux d'éliminer la déduction?

M. Laliberté: En partant du principe que le crédit aurait été de 130\$, c'est-à-dire le double du 65\$, ce qui cadrerait assez bien avec l'ancien régime. . .

Le président: Avec un crédit de 130\$, combien cela coûterait-il?

M. Laliberté: Environ 75 millions de dollars pour l'ensemble du pays.

Le président: Le coût total du changement serait donc de 75 millions de dollars, selon vos prévisions, pour un crédit de 130\$ pour les jeunes d'entre 18 et 21 ans?

M. Laliberté: C'est exact.

Le président: Et à combien évaluez-vous le coût de la déduction pour frais de scolarité?

M. Laliberté: Pour vous répondre, il me faudrait. . .

Le président: Le crédit transférable, je crois, qui. . .

M. Laliberté: Le nouveau crédit?

Le président: Oui. D'ici 1992, ce sera 70 millions de dollars.

M. Dodge: Le crédit passe de 50 à 70 millions de dollars.

M. McCrossan: J'achoppe sur ce dont le président parlait, c'est-à-dire quel devrait être l'âge de la majorité. Ce qui me préoccupe, c'est plutôt l'effet du changement selon la région, parce qu'il me semble intuitivement que les choses seront bien différentes en Ontario, où le taux de chômage est bas et où il est très vraisemblable que

[Text]

a job, from in, say, Maritime families, where there are low student job opportunities and so a higher likelihood that the deduction would have been claimed. I wonder whether you did any regional sensitivity analysis on this thing before you eliminated it and whether a disproportionately high proportion of the benefits were coming from the high unemployment areas rather than the low unemployment areas.

Mr. Dodge: On the regional aspect, there are a lot of changes throughout the personal side and we clearly wanted to be sure that in aggregate we were doing what we wanted to do—that is, to have somewhat larger reductions in the lower-income and worse-off parts of the country—so we were quite careful in designing the aggregate system to achieve that. I think from the table in the white paper that you could see the results of that, that the average reduction in the east is around 6%: 5% to 6.5% in the Maritime provinces. On average I think it is about 5.3%, and then you find it is lower in Ontario and Manitoba and Alberta, the higher-income provinces. So in aggregate we have achieved exactly—and we were careful to gear the system to achieve exactly—what you are asking about.

Individually—and we did not look at it that way because all the changes indeed are a package and we wanted to see what was happening as a package, and when you start pulling out individual pieces and worrying about the precise incidence of those regionally, you forget the total package of what is going on. Then you really do begin to run into trouble. You cannot make every individual piece exactly work out. Indeed, I can tell you we did not try to make every individual piece work, but we looked very carefully at the aggregate impact.

• 1715

Mr. McCrossan: I really want to pursue this, because most tax costs are really one-year costs. In this particular case, if we are talking about the ability of people from the poor regions to finance themselves, or a family in a poor region to finance kids through university, then I think we have to be pretty careful, because the future of a lot of the depressed areas does lie in education and upgrading skills and so on. So it seems to me while you are focusing on a one-year tax cost as the principal thing, really we are talking about the lifetime of opportunities available to youth, the 18- to 21-year-olds, throughout the country. A change now could affect the whole future of a region and its ability to create futures for its young people.

[Translation]

l'étudiant travaille que dans les Maritimes, par exemple, où les étudiants ont peu de chances de trouver du travail, de sorte qu'il est vraisemblable que les parents puissent réclamer la déduction pour enfant à charge. Je me demande si vous avez fait une analyse de l'incidence régionale de cette déduction avant de décider de l'éliminer et si vous n'aviez pas constaté que les avantages étaient, toute proportion gardée, beaucoup plus élevés dans les régions où le taux de chômage est élevé que dans celles où il est au contraire très bas.

M. Dodge: Sur cette question de l'aspect régional, je dirai que nous avons apporté de nombreux changements aux exemptions personnelles et que nous voulions, de toute évidence, être sûrs d'agir globalement comme nous l'entendions, c'est-à-dire de faire bénéficier de réductions plus importantes les régions les plus défavorisées du pays, celles où les revenus sont les plus bas, de sorte que nous avons été très prudents dans notre conception du système global, précisément pour arriver à ces fins. Je pense que vous verrez, d'après le tableau qui figure dans le Livre blanc, que la réduction moyenne dans l'Est est d'environ 6 p. 100, de 5 p. 100 à 6,5 p. 100 dans les Maritimes. La réduction moyenne pour l'ensemble du pays est d'environ 5,3 p. 100, je pense, mais elle est moindre en Ontario, au Manitoba et en Alberta, les provinces où les revenus sont les plus élevés. Globalement, nous avons donc fait exactement ce sur quoi votre question portait, et je dois dire que nous avons pris toutes les mesures voulues pour que le système fasse exactement cela.

Au niveau individuel—et nous n'avons pas envisagé ce problème de cette manière, parce que tous ces changements sont un ensemble et que nous voulions voir ce qui arriverait dans l'ensemble: quand on prend un élément et qu'on s'inquiète de son incidence régionale, on oublie l'ensemble. C'est là que vous risquez de vous trouver en difficulté. Il est impossible d'arriver à un résultat optimal pour chaque élément, pris isolément. En fait, je puis vous dire que nous n'avons même pas essayé de faire fonctionner parfaitement chacun des éléments, mais que nous avons fait très attention à l'effet global de l'ensemble.

M. McCrossan: Je tiens à poursuivre cette question, parce que la plupart des coûts fiscaux sont en fait des dépenses ponctuelles, qui ont fait un an seulement. Dans ce cas-ci, dans la mesure où nous parlons de la capacité d'une personne ou d'une famille d'une région pauvre de payer ses études ou de payer celles de ses enfants à l'université, je pense que nous devons être très prudents, parce que l'avenir de beaucoup de régions défavorisées repose sur l'éducation et le perfectionnement des aptitudes de leur capital humain. Il me semble que vous vous concentrez essentiellement sur un coût fiscal à payer en un an, alors que nous parlons réellement de toutes les possibilités d'une vie pour la jeunesse, pour les jeunes de 18 à 21 ans de tout le pays. Un changement comme celui-là pourrait influencer sur tout l'avenir d'une région et sur ses possibilités de bâtir un avenir intéressant pour ses jeunes.

[Texte]

I come back again and say if you have the things worked out in aggregate, they must be available through your models by isolating a particular item such as this. I do not have any factual basis to base my conclusion on, just a hunch that far higher than an income tax share of the savings is based in the worse-off regions.

Mr. Dodge: I cannot give you the specific answer on that one. But for lower-income people, the conversion from deductions to credit reduces their taxes. We have more lower-income people—

Mr. McCrossan: We are talking about the innovation of a deduction. We are not talking about conversion of a deduction to a credit. We are talking about conversion of a deduction to nothing.

Mr. Dodge: I hear you, but what I am saying is if we took those taxpayers with children 18 to 21 years old not in school—

The Chairman: They could be in school, but not in a school where they have any substantial fees.

Mr. Dodge: —not at university or college, yes—what we would find is that because on average the incomes of those families with those children will be lower in the Atlantic provinces than in Ontario, the average tax reduction for those families will be greater, because of the change in the system, and the total package of conversions of deductions and exemptions, including those eliminated, will be greater in the Maritimes, let us say, than in Ontario.

Mr. McCrossan: I can follow that. We are not going through this saying it is the package. We are not looking at the package. We are looking at it line by line. That is the only way we can go through it: to look at each measure individually. One of the important aspects of any measure has to be whether it has an adverse regional impact.

In my riding I vie with the chairman for the lowest unemployment in the whole country. Kids, young adults, are not unemployed in any significant numbers. That is very different from in other regions of the country. So I can anticipate a large part of the cost of this measure coming out of the Maritimes and northern Ontario and so on.

Mr. Dodge: No.

The Chairman: Sure it does.

Mr. Dodge: No. The value of a deduction for any deduction was higher the higher your income. So if you take people with lower incomes, on average they have lost less, if you will, from the removal of this particular one.

Mr. McCrossan: If they have the same dependency status. But if they have children who are working,

[Traduction]

Je reviens donc à ma question et je dis que, si vous avez fait vos prévisions pour l'ensemble, vos modèles doivent vous permettre d'isoler un élément comme celui-ci. Ma conclusion ne repose pas sur des faits, mais juste sur une impression que bien plus que la part de l'impôt sur le revenu de ces économies doit venir des régions les plus défavorisées.

M. Dodge: Je ne peux pas vous donner de réponse précise là-dessus. Toutefois, la conversion des déductions aux crédits réduit l'impôt à payer pour les personnes à faibles revenus. Nous avons plus de contribuables à faibles revenus. . .

M. McCrossan: Nous parlons de l'innovation d'une déduction. Nous ne parlons pas de la conversion d'une déduction à un crédit. Nous parlons de la conversion d'une déduction à rien.

M. Dodge: Je vous comprends, mais je dis que si nous prenons le cas des contribuables qui ont des enfants de 18 à 21 ans et qui ne sont pas aux études. . .

Le président: Ils pourraient être aux études, mais pas dans un établissement où les frais de scolarité sont élevés.

M. Dodge: . . . mais pas à l'université ou au collège, oui—nous constaterions que, comme la loi de la moyenne s'applique et que les revenus des familles de ces enfants sont moins élevés dans les provinces de l'Atlantique qu'en Ontario, la réduction d'impôt moyenne pour ces familles sera plus élevée, en raison des changements apportés au système et du jeu de l'ensemble des conversions de déduction et d'exemption, y compris celles qui seront éliminées, sera plus favorable aux Maritimes, disons, qu'à l'Ontario.

M. McCrossan: Je vous suis, mais nous n'étudions pas ce projet dans son ensemble. Ce n'est pas l'ensemble que nous étudions; nous l'étudions ligne par ligne. C'est pour nous la seule façon de le faire, en étudiant chaque mesure individuellement. L'un des aspects importants de n'importe quelle mesure, c'est la possibilité qu'elle ait des effets néfastes dans certaines régions.

Le taux de chômage de ma circonscription rivalise avec celui du comté du président pour le titre du plus bas du pays. Il n'y a pas dans ma circonscription beaucoup d'enfants et de jeunes adultes chômeurs. C'est une situation très différente de celle que l'on connaît dans d'autres régions du pays. Je peux donc prévoir qu'une grande partie du coût de cette mesure sera supportée par les Maritimes, le nord de l'Ontario et d'autres régions du genre.

M. Dodge: Non.

Le président: Mais c'est évident.

M. Dodge: Non. La valeur d'une déduction, quelle qu'elle soit, est proportionnelle au revenu. Autrement dit, l'élimination de cette déduction-là représente une moins lourde perte pour les contribuables à faible revenu que pour les autres.

M. McCrossan: S'ils ont le même nombre de personnes à charge. Par contre, si la plupart de leurs enfants

[Text]

predominantly, and in the 18 to 21 range, even through part-time jobs or summer jobs, they would not have been entitled to this deduction anyway, because it would have been knocked off. And that is more likely to be a typical case in a high-prosperity region such as Metro Toronto than it is to be the case in, say, the Maritimes, where those part-time jobs are not available, or where those summer jobs are not available. So are you not far more likely to have a different distribution of dependants to adults, 18 to 21, in the outlying regions than in central Canada?

• 1720

Surely that is the key. If you assume you have the same dependency ratio, then I would agree, all things being equal, more money is coming out of the high-prosperity provinces. But surely we know youth unemployment goes up far more than proportionately. When we look at Newfoundland, the thing that is off the map is the youth unemployment; the 18- to 25-year-old unemployment. So surely the dependency ratios are very different there from in central Canada and the highly prosperous areas. Did you examine it? And if you have not, will you?

Mr. Dodge: The answer is that we did not examine it. Tax reform is a package. There are a large number of measures that have to be taken together. They interact one with another. Particularly important with this group is the interaction of the tuition credit for those in college and university.

It is very important in examining it to remember that there are a lot of things going on. To take one out, forgetting the context in which it is put, is a very difficult thing to do. But on average, if you take the package as a whole, as I said, we did look very closely at that, and we have given you the best estimate we could of the reduction in personal income tax. As a percentage, it is largest in the lowest-income province, Newfoundland.

Mr. Garneau: When you use the tuition fees, in the province of Quebec, for example, where we have the CEGEPs, there are no tuition fees, and you attend those institutions when you are 18, 19, and 20, there is no benefit. They are losing advantages. This is why it is not only a question of regions and total revenue; it is also the system of education that may suffer. Particularly for a woman who lives alone with a student, she will lose the benefit of a married couple, and she will lose—

Mr. Dodge: Equivalent-to-married.

Mr. Garneau: —if the child is disabled.

The Chairman: In any event, the cost of putting it back again would be \$75 million, assuming a tax credit of \$130 for each claimant.

Mr. McCrossan: I would like to come back to this again. In the 1985 budget, as you know, I worked on

[Translation]

travaillent, ne serait-ce qu'à temps partiel ou l'été, et qu'ils ont de 18 à 21 ans, les parents n'auraient pas eu droit à cette déduction de toute manière, parce qu'elle n'était pas applicable. Et ce sera probablement plus vrai, dans une région de grande prospérité comme la région métropolitaine de Toronto que dans les Maritimes, par exemple, où on ne trouve pas de ces emplois à temps partiel ou emplois d'été. N'est-il donc pas plus vraisemblable que la répartition des personnes à charge par rapport aux adultes, les 18 à 21 ans, ne soit pas la même dans les régions éloignées que dans le centre du Canada?

Voilà sûrement la clé. Si on suppose le même rapport de personnes à charge, je conviendrais, toutes proportions gardées, que les provinces où la prospérité est élevée, génèrent plus d'argent. Nous savons cependant que le chômage chez les jeunes est loin d'être proportionnel. Dans le cas de Terre-Neuve, ce qui a été oublié, c'est le chômage chez les jeunes, les 15 à 25 ans. Il est certain que le nombre moyen de personnes à charge est, là-bas, sans rapport avec ce qu'il est dans le centre du Canada et dans les régions très prospères. Avez-vous étudié la question? Dans le cas contraire, le ferez-vous?

M. Dodge: Nous ne l'avons pas fait. La réforme fiscale est un vaste ensemble. Il y a un grand nombre de mesures qui doivent être prises en même temps, qui interagissent. Dans le groupe qui nous occupe, le crédit pour frais de scolarité est particulièrement important pour les jeunes au niveau collégial ou universitaire.

Il est essentiel, dans cet examen, d'avoir présent à l'esprit que beaucoup de choses se passent. En retirer une, en oubliant le contexte dans laquelle elle s'inscrit, est loin d'être facile. Pourtant, c'est ici que je l'ai dit, dans tout cela, nous avons vraiment scruté la question et nous avons fourni la meilleure évaluation possible de la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers. Sous forme de pourcentage, cette réduction est la plus importante dans la province où le revenu est le plus faible, soit Terre-Neuve.

M. Garneau: Si nous prenons les frais de scolarité au Québec, par exemple, où nous avons des CEGEP, il n'y a pas de frais de scolarité; vos enfants fréquentent ces établissements à 18, 19 et 20 ans. Il n'y a aucun avantage, bien au contraire. C'est pourquoi ce n'est pas simplement une question de région et de revenu total, mais également d'un système d'éducation, car ce dernier peut en souffrir. Prenons le cas d'une femme qui vit seule avec un étudiant: elle n'aura pas la déduction d'un couple marié et elle perdra. . .

M. Dodge: Marié ou l'équivalent.

M. Garneau: . . . si l'enfant est handicapé.

Le président: Quoi qu'il en soit, réinscrire cette disposition coûterait 75 millions de dollars, en supposant un crédit d'impôt de 130\$ par réclamation.

M. McCrossan: J'aimerais y revenir. Dans le budget de 1985, comme chacun sait, j'ai travaillé sur des projets de

[Texte]

proposals for both pensions and child benefit reform. We had models that ran through the statistics by region, by size of family, by single-earner versus two-earner families, or single-parent families, regions. All that stuff was available. I cannot believe, having done that as a matter of course in budgets within the last two years, you would simply decide not to do that analysis this time out.

Mr. Dodge: We have done it. We have done it very carefully in relation to the whole package.

Mr. McCrossan: I understand. But if you isolate the two items, which is—

Mr. Dodge: But in going at the design of a package, clearly all sorts of decisions were taken as to what went into the package. Each time, as you work through it, you do a new run and you look at the regional distribution of the package as you have it. In doing a comprehensive tax reform, as has been done here, what is absolutely essential is that the package as a whole hangs together. Hence, every time all sorts of suggestions for a package come, you do your run and you look at what the regional distribution is, you look at how it affects all sorts of different families. It is not the individual measure per se, but it is the whole package of measures. You take one measure in the context of planning certain things; it may do something. You take it in the context of another basic package and it will do something quite differently.

• 1725

That is not to say, Mr. McCrossan, that we did not carefully look at the overall impact, but each time we looked at it as a package, so I cannot come to you. . . It is not that we could not do it, but that indeed it is appropriate to look at this as a package and so we always did the regional analysis, if you will, as a package rather than as individual items.

Mr. Garneau: When we look at the package, as you say, for the family, now the family allowances are de-indexed, the child exemption has been transferred into tax credit, but the tax credit is equivalent to what the exemption would have been in 1988 or 1989 to reach this \$65, which is much lower than it is today.

The threshold where we start a refundable tax credit for a sales tax. . . child tax credit, the threshold will not be \$23,000 instead of \$27,000, I guess, and now we have this all children over 17. . . the exemption will be abolished, not replaced by a tax credit.

When you look at the package for the family, it seems to me that the families are going to be hurt looking at the package, maybe not only with tax reform but with the policies that have been implemented over the past couple of years.

[Traduction]

réforme des pensions et des prestations destinées aux enfants. Nous avons des modèles tirés des données statistiques par région ou selon la taille de la famille, des familles à un ou à deux revenus, des familles monoparentales, les régions. Nous avons toutes ces données. Je ne puis pas croire qu'après avoir utilisé ces données de manière habituelle dans les budgets des deux dernières années, vous décideriez simplement, cette fois, de vous dispenser de cette analyse.

M. Dodge: Nous l'avons faite. Nous l'avons faite très soigneusement et par rapport à l'ensemble des éléments.

M. McCrossan: Je vois. Mais, si vous isolez ces. . . , c'est-à-dire. . .

M. Dodge: Quand nous avons conçu l'ensemble, nous avons évidemment dû prendre toutes sortes de décisions sur ce qui devait y figurer. Chaque fois, il faut faire une révision de l'ensemble et en évaluer la répartition régionale. Pour préparer une réforme fiscale globale, comme c'est le cas ici, il était absolument essentiel que le tout forme un ensemble homogène. Ici, chaque fois qu'on nous présentait des propositions de toutes sortes, il fallait faire un examen complet et évaluer la répartition régionale, les effets sur les diverses catégories de familles. Non pas la mesure en soi, mais l'ensemble des mesures. Si on prend une mesure dans un contexte de planification de certaines choses, elle peut avoir certains effets. Par contre, dans le contexte d'un autre ensemble fondamental, ses effets se feront sentir très différemment.

Cela ne veut pas dire, monsieur McCrossan, que nous ne nous sommes pas souciés de l'effet global, mais que, chaque fois, nous avons examiné le tout en tant qu'ensemble. Je ne puis vous. . . Ce n'est pas que nous n'aurions pu le faire, mais en fait, il est plus approprié d'examiner ceci comme un ensemble; ainsi, nous avons toujours effectué l'analyse régionale, disons, en tant qu'ensemble, et non selon chaque point particulier.

M. Garneau: Pour parler d'ensemble, comme vous, prenons l'ensemble des mesures pour la famille. Les allocations familiales ne sont plus indexées, le crédit pour enfant est devenu un crédit d'impôt, mais le crédit d'impôt équivaut à ce que l'exemption aurait été en 1988 ou 1989 pour atteindre ce 65 dollars, soit beaucoup moins qu'aujourd'hui.

Le seuil à partir duquel commence le crédit d'impôt remboursable pour la taxe de vente. . . le crédit d'impôt pour enfant, le seuil ne sera pas de 23,000 dollars au lieu de 27,000 dollars, environ, et maintenant, tout ces enfants de plus de 17 ans. . . l'exemption sera abolie et non remplacée par un crédit d'impôt.

Dans les mesures destinées à la famille, il me semble que tout cela nuira aux familles, non seulement la réforme fiscale, mais aussi les politiques mises en application depuis deux ou trois ans.

[Text]

Looking at the package, I wonder why... I guess the Finance department has nothing against the family, but it seems to me that the Canadian family is being hurt very seriously over the last few years and I wondered why abolish this child exemption or tax credit for 18 years and over, particularly for those who are still at school.

Mr. Dodge: As we said earlier, Mr. Chairman, the age 18, that 18 qua 18 as opposed to 19 or 17, is quintessentially a political subject and I am not here to debate that with you. But in terms of the impact on families, we have tried to set that out in the appendix to chapter 4, so we have given you a fairly wide range of situations. We have dealt with the single person, people with two kids, a single mother and so on.

I know it is not correct to say we have penalized the families with children, taken as a group; the lower-income families with children, or the middle-income families with children.

Mr. Garneau: Maybe it is the type of question I should ask the Minister. It would probably be more appropriate.

Mr. Dodge: I think it is more appropriate than to ask me.

Mr. Garneau: Okay.

The Chairman: Before we go on, can we go on to another item here, which is the question of what is the rationale of taxing back family allowances based on the lower income of a family and what would be the cost of making family allowances non-taxable? In other words, you have the deduction, you have the credit for children in the first place; what is the rationale there?

Mr. Dodge: Let me deal with rationale first and then I will ask Mr. Georgas or Mr. Laliberté to give you the numbers.

The rationale here is of turning the deduction into a credit and then treating the family allowance, taxing it in the lower-income spouse's hands, is really one of plain ordinary simple administration: that as long as the child deduction was worth more in tax terms than the tax on the family allowance, then we had a very self-policing system where indeed if you wanted to have the advantage of the child deduction then you would also have to bring the family allowance into your income.

• 1730

The Chairman: So the essence of the May 1985 decision—

Mr. Dodge: Was to make them equal.

The Chairman: —was to have one balance the other.

Mr. Dodge: That is right.

[Translation]

Si j'examine l'ensemble, je me demande pourquoi... Je suppose que le ministère des Finances n'a rien contre la famille, mais il me semble que la famille canadienne est durement frappée, depuis quelques années. Je me demande pour quelle raison on abolie cette exemption pour enfant ou ce crédit d'impôt pour les 18 ans et plus, particulièrement ceux qui vont encore à l'école.

M. Dodge: Je l'ai déjà dit, monsieur le président, cette question de 18 ans, par opposition à 19 ans ou à 17 ans, est purement politique et il n'entre pas dans mon propos d'en débattre ici. Cependant, en ce qui a trait aux effets sur les familles, nous avons essayé de préciser le tout dans l'annexe du chapitre 4; nous vous avons donné un éventail assez vaste de situations. Nous avons traité des personnes seules, des personnes ayant deux enfants, des mères seules, etc.

Je sais qu'il n'est pas juste de dire que nous avons pénalisé les familles avec enfants, en tant que groupe; que leurs revenus soient faibles ou moyens.

M. Garneau: C'est peut-être le genre de question que je devrais poser au ministre. Ce serait probablement approprié.

M. Dodge: Je crois que ce serait plus approprié que de me les poser.

M. Garneau: Très bien.

Le président: Avant de continuer, pouvons-nous passer à un autre point, à savoir quelle serait la raison pour laquelle on rétablirait l'impôt sur les allocations familiales d'après le revenu le plus faible de la famille et combien en coûterait-il de rendre ces allocations non imposables. En d'autres termes, il y a une déduction, en premier lieu, le crédit pour enfants; quelle est la raison?

M. Dodge: Permettez-moi d'en expliquer les raisons et ensuite, je demanderai à MM. Georgas et Laliberté de vous fournir les chiffres.

La raison de cela est de transformer la déduction en crédit et ensuite, de traiter l'allocation familiale, de l'imposer d'après le revenu le plus faible; c'est vraiment une simple question d'administration: tant que la déduction pour enfant avait plus de valeur, en termes d'impôt, que la taxe sur les allocations familiales, nous avions un système autoréglementé dans lequel ceux qui voulait avoir l'avantage d'une déduction pour enfant devaient aussi ajouter à leurs revenus des allocations familiales.

Le président: Ainsi, l'essentiel de la décision prise en mai 1985...

M. Dodge: Était de les rendre égaux.

Le président: ... était de faire en sorte que l'un contrebalance l'autre.

M. Dodge: C'est exact.

[Texte]

The Chairman: But now you have changed the tax system, with essentially flat rating to a large extent. Why would you not just pay family allowances, drop the child tax credit for under 18—because, as long as you are getting the family allowance, you get the family allowance—and not tax either, and not tax it? That would simplify the thing very substantially.

Mr. Dodge: Yes, it would simplify—

The Chairman: I do not think you would lose that much because we are talking of relatively small amounts of money. Perhaps you can give us the loss of that, but what would in fact happen if you did not have that \$65 credit but you did not tax the family allowance either?

Mr. Laliberté: I do not have exactly the costs now, for two reasons. One is the direct impact for the people who will still be claiming the FA and are above \$27,500. They will be facing a 9% or 12% tax on the FA. That is one thing.

But the second thing also is the indirect impact, such as on other programs, because family allowance enters into the calculation of net income, which determines the value of other measures, and there is indirect cost there also associated with that. So it is important to have the FA taxable for that purpose.

The Chairman: Is it possible for you to give us those calculations? Because what we have is a situation where we have a tax credit that is supposed to balance, in some senses, the allowance, and then you have the allowance taxable and then you have to tax it back. I was just wondering if we could eliminate the whole darn thing.

Mr. Dodge: We will get those numbers and pass them on to your staff, Mr. Chairman. I should point out, though, that the system as proposed is slightly more redistributive than the 1985-86 system would have been in 1989 when it was fully in place.

The Chairman: Our researchers say it sure is: it is redistributive against the family.

Mr. Dodge: What it means is that child benefits are targeted even more than they were before to lower-income families.

The Chairman: Well, that may be, or they may be just lower, period.

Mr. Garneau: If we were doing what you suggest, for certain families the family allowance would mean 29% and the other 17%, and that was not the purpose of the tax reform.

The Chairman: That is right. There would be some costs.

Mr. Cassidy: Back to the question of the over-18s, you said that the cost of putting that back would be about \$130 million. If that is the case, I reckon you are talking

[Traduction]

Le président: Maintenant, vous avez changé le système et le barème est essentiellement uniforme, dans une large mesure. Pourquoi ne pas tout simplement verser les allocations familiales, laisser tomber le crédit d'impôt pour enfants pour les moins de 18 ans car, tant qu'on reçoit des allocations familiales, pourquoi ne pas imposer l'un ou l'autre, ou ni l'un ni l'autre? Cela simplifierait grandement les choses.

M. Dodge: Oui, cela simplifierait. . .

Le président: Je ne crois pas que le gouvernement y perdrait beaucoup, car il s'agit de montants relativement modestes. Peut-être pourriez-vous nous préciser la perte que cela représente, mais en fait, que se produirait s'il n'y avait pas ce crédit de 65\$, ni d'impôt sur les allocations familiales?

M. Laliberté: Je ne dispose pas actuellement des chiffres exacts et ce, pour deux raisons. La première est l'effet direct sur les personnes qui continueraient à demander des allocations familiales et ont un revenu supérieur à 27,500\$. Ils devraient payer de 9 à 12 p. 100 d'impôt sur les allocations familiales.

La deuxième raison, ce sont les effets indirects, par exemple sur d'autres programmes, car les allocations familiales entrent dans le calcul du revenu net, qui fixe la valeur de certaines autres mesures; en outre, il y a ici des coûts indirects. Il est donc important que les allocations familiales soient imposables, pour cette raison.

Le président: Vous serait-il possible de nous faire part de ces calculs? La situation est la suivante: nous avons un crédit d'impôt qui devrait, sous certains aspects, contrebalancer l'allocation et, par ailleurs, une allocation imposable qu'il faut ensuite réimposer. Je me demandais si nous pouvions éliminer tout cela.

M. Dodge: Monsieur le président, nous allons obtenir ces chiffres et les transmettre à votre personnel. Cependant, j'aimerais préciser que le système proposé favorise un peu plus la redistribution que celui de 1985-1986, au moment où il était entièrement en place, n'aurait pu le faire en 1989.

Le président: Nos chercheurs sont unanimes: la redistribution se fait contre la famille.

M. Dodge: Ce que cela signifie est que les prestations destinées aux enfants visent encore plus qu'auparavant, les familles à faible revenu.

Le président: C'est peut-être le cas, ou ce sont peut-être les revenus qui ont diminué.

M. Garneau: Si nous adoptions ce que vous proposez, l'allocation familiale signifierait, pour certaines familles, 29 p. 100 et pour d'autres, 17 p. 100 et tel n'était pas l'objet de la réforme fiscale.

Le président: C'est exact. Il y aurait certains coûts.

M. Cassidy: Pour en revenir à la question des plus de 18 ans, vous avez dit que réinsérer cette mesure coûterait environ 130 millions de dollars. Si tel est le cas, je

[Text]

about somewhere around 350,000 young people in that category of 18 to 21.

Mr. Dodge: I think it is about \$75 million. It would be about \$120 million or so federal plus provincial.

Mr. Cassidy: That is \$75 million. . . ?

Mr. Dodge: Federal.

Mr. Cassidy: And what is the universe in terms of the number of 18- to 21-year-olds who in fact are knocked off their parents' deductions, then, through the proposals?

Mr. Laliberté: About 600,000 individuals, children.

A witness: That is over the three years, 18 to 21.

Mr. Dodge: That is over the three-year age span.

Mr. Chris Georgas (Assistant Director, Tax Analysis Section, Tax Policy & Legislation Branch, Department of Finance): About half claim tuition fees.

Mr. Cassidy: So how many are currently deductible but would no longer be deductible then?

Mr. Dodge: There will be about 600,000 for whom the deduction is currently claimed for whom no credit will be provided. The parents of about 300,000 of those, roughly half, will be able to claim the tuition credit, of some amount. I cannot tell you exactly what the amount is.

Mr. Cassidy: Then how many additional in that age group do not get a claim because they are actually out working or have enough summer employment income that they do not qualify?

• 1735

Mr. Dodge: We do not know why somebody has not claimed; all we know is who has been claimed. We cannot match up a 19-year-old who is filing separately with his or her family. We can only match him if he has been claimed.

Mr. Cassidy: It is the diminution in value of the child tax credit. With the partial de-indexing, the real value of that child tax credit diminishes by 3% per annum. Is that correct?

Mr. Laliberté: If you remember, with I think the 1985 proposal there have been three increases in the child tax credit value. There was a \$70 increase in 1986, if I remember, and then \$35 in 1987 and \$35 in 1988.

Mr. Cassidy: I am thinking of the tax credit for kids, which is in the tax reform proposals. That will be subject to partial de-indexing, will it not?

Mr. Laliberté: Like the other personal credits.

Mr. Dodge: CPI minus three.

[Translation]

suppose qu'il est question d'environ 350,000 jeunes dans la catégorie des 18 à 21 ans.

M. Dodge: Je crois qu'il s'agit d'environ 75 millions de dollars. Ce serait environ 120 millions de dollars au fédéral et au provincial.

M. Cassidy: Et ce 75 millions de dollars. . . ?

M. Dodge: Fédéral.

M. Cassidy: Quel est le nombre global de jeunes de 18 à 21 ans pour lesquels les parents n'auront plus de déductions, dans l'ensemble des propositions?

M. Laliberté: Environ 600,000 personnes, des enfants.

Un témoin: Dans l'ensemble du groupe, de 18 à 21 ans.

M. Dodge: Dans l'ensemble de ce groupe d'âge.

M. Chris Georgas (directeur adjoint, Section des analyses fiscales, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Environ la moitié d'entre eux demandent une déduction pour les frais de scolarité.

M. Cassidy: Combien d'entre eux ont actuellement droit à une déduction, mais n'y auraient plus droit sous le nouveau régime?

M. Dodge: Il y a environ 600,000 jeunes, pour lesquels ont demandé actuellement une déduction, qui ne feront plus l'objet d'un crédit d'impôt. Pour 300,000 d'entre eux environ, soit à peu près la moitié, les parents pourront réclamer un certain montant en frais de scolarité. Je ne puis vous préciser quel sera ce montant.

M. Cassidy: Combien d'autres jeunes de ce groupe ne peuvent présenter de réclamation parce qu'ils sont sur le marché du travail ou tirent de leur emploi d'été un revenu qui suffit à les exclure?

M. Dodge: Nous ne savons pas pourquoi quelqu'un n'a pas présenté de réclamation; tout ce que nous savons c'est qui en fait. Nous ne pouvons pas comparer le rapport d'un jeune homme de 19 ans et celui de sa famille si, des deux côtés, on a préparé chacun un rapport. La comparaison ne peut se faire que si le jeune homme a fait l'objet d'une réclamation.

M. Cassidy: C'est la diminution de valeur du crédit d'impôt enfant. Par la désindexation partielle, la valeur réelle de ce crédit d'impôt enfant diminue de 3 p. 100 par année. Est-ce exact?

M. Laliberté: Si vous vous souvenez, à partir de la proposition de 1985, je crois, il y a eu trois augmentations de la valeur du crédit d'impôt enfant. Il y a eu une augmentation de 70\$ en 1986, si je me souviens bien puis de 35\$ en 1987 et de 35\$ en 1988.

M. Cassidy: Je songe au crédit d'impôt enfant, qui fait partie des propositions de réforme fiscale. Il fera l'objet d'une désindexation partielle, n'est-ce pas?

M. Laliberté: Tout comme les autres crédits personnels.

M. Dodge: L'IPC moins trois.

[Texte]

Mr. Cassidy: And that means it diminishes in value by about 3% per annum, in practical terms; in real terms.

Mr. Laliberté: If there is more than 3% inflation.

Mr. Cassidy: Presuming there is more than 3% inflation. How many years, therefore, does it take before that reduces by half in real terms?

Mr. Laliberté: It depends on the inflation rate you are using.

Mr. Cassidy: Assuming an inflation rate that exceeds 3%.

Mr. Laliberté: Again, it would depend on whether it is a 5% or 10% inflation rate.

The Chairman: But the 3% does not change.

Mr. Laliberté: I would have to compute it. I do not know offhand.

Mr. Cassidy: Perhaps you could. I think it would be interesting to have that on the record at some point, and if you would like to compute it, then that would be fine.

Mr. H. Bert Waslander (Researcher to the Committee): The chairman has asked me to put a question. It concerns the claiming of children. As we understand it, in a situation where there are two parents and each has income, following tax reform it will become advantageous for the parent who has the lower income to claim the children, because family allowances will be taxed, of course, according to the level of income of the parent and the credit is a fixed amount, not related to income or to the tax bracket one is in. The credit offsets the tax on family allowances in the 17% bracket, but not in the higher brackets. So if the income of one of the parents is in the 17% federal tax bracket, then basically net child benefits, apart from the refundable child tax credit, would be the amount of family allowance per child.

This does not work if there is one spouse who has no income, because the married exemption that could then be claimed by the earning spouse would be reduced by 17% of the income of the non-earning spouse in excess of \$500. So if there is one child, then the amount of family allowance received annually is less than \$500. If there are two children, the amount of family allowance would be more than \$500; and that leads to a reduction of the married exemption. In that case, say for a family with two children and one non-earning spouse, then the child benefits are not exactly equal to family allowances but are in fact lower. That is an odd quirk.

If now the earning spouse is in the 17% bracket, then that spouse could claim both children and there would be no problem. But if that spouse is in the 26% or 29%

[Traduction]

M. Cassidy: Et cela veut dire qu'il diminue en valeur d'environ 3 p. 100 par année, en pratique; en valeur réelle.

M. Laliberté: Si l'inflation dépasse 3 p. 100.

M. Cassidy: Supposons que l'inflation dépasse 3 p. 100. Combien d'années faut-il alors pour que la valeur réelle soit réduite de moitié?

M. Laliberté: Cela dépend du taux d'inflation qu'on utilise.

M. Cassidy: Si l'on suppose un taux d'inflation supérieur à 3 p. 100.

M. Laliberté: Encore une fois, cela dépend s'il s'agit d'un taux d'inflation de 5 p. 100 ou de 10 p. 100?

Le président: Mais les 3 p. 100 ne change pas.

M. Laliberté: Je devrai faire le calcul. Je ne le sais pas de prime abord.

M. Cassidy: Voulez-vous le faire, s'il-vous-plait. Je pense que ce serait intéressant que cela soit versé au dossier; si vous pouviez faire le calcul, cela serait excellent.

M. H. Bert Waslander (rechercheur du Comité): Le président m'a demandé de poser une question. Il s'agit de la réclamation des enfants. Nous croyons savoir que, dans un cas où il y a deux parents et que chacun possède un revenu, à la suite de la réforme fiscale il deviendra avantageux que le parent dont le revenu est inférieur présente une réclamation à l'égard des enfants puisque les allocations familiales seront naturellement imposées d'après les niveaux de revenus du parent et que le crédit est une somme fixe, qui ne se rapporte ni aux revenus ni à la tranche d'imposition. Le crédit équilibre l'impôt appliqué aux allocations familiales dans la tranche des 17 p. 100, mais pas dans les tranches supérieures. Ainsi, lorsque le revenu d'un des parents est dans la tranche d'imposition fédérale des 17 p. 100, les prestations nettes à l'enfance, mis à part le crédit d'impôt enfant remboursable serait, au fond, le montant de l'allocation familiale par enfant.

Tel n'est pas le cas lorsque l'un des conjoints n'a pas de revenu, car l'exemption pour personne mariée qui pourrait alors être réclamée par le conjoint qui possède un revenu serait réduite de 17 p. 100 de la part du revenu du conjoint sans rémunération qui dépasse 500\$. En conséquence, s'il y a un enfant, l'allocation familiale reçue chaque année est inférieure à 500\$. S'il y a deux enfants, la valeur de l'allocation familiale dépasserait 500\$; et cela amène une réduction de l'exemption pour personne mariée. Dans ce cas, par exemple, s'il s'agit d'une famille de deux enfants et qu'un des conjoints n'a pas de rémunération, alors les prestations à l'enfance ne sont pas exactement égales aux allocations familiales; elles sont même inférieures. C'est là une étrange tournure des événements.

Si le conjoint rémunéré se place dans la tranche d'imposition des 17 p. 100, alors ce conjoint pourrait réclamer les deux enfants et le problème serait réglé.

[Text]

bracket, you are going to have to figure out who should claim how many children. The non-earning spouse could report one child and the other spouse the other children.

Is there no way to keep things simple and to make sure in all cases the spouse with lower income should claim the children?

• 1740

There is a more fundamental question behind that, I think, which is whether it is a good idea to have a situation where the lower-income spouse should claim the children or whether there should not be some relation to family income when it comes to taxing back child benefits.

Mr. Dodge: I think there are really three questions here. First, let us deal with the technical one, and that is the \$500 notch, if you will, the zero tax. That is really a very practical issue of whether we ought to work from the very first dollar that a spouse has or whether there should be some small range—

The Chairman: Sub *de minimis* rule.

Mr. Dodge: Yes, sub *de minimis* rule. Our judgment is that it is most practical to have a small *de minimis* in there. The consequential problem from having made the decision to have a small *de minimis* is that you have this little anomaly in respect of the treatment of family allowances and the child tax credit. And you do get these slightly anomalous situations, as Mr. Waslander has pointed out.

Clearly this is really a technical judgment and a political judgment, but on balance, going with a zero *de minimis* does not make a lot of sense, working from the very first dollar, and whether \$500. . .

What we have elected to do to minimize these breaks is to have essentially two little pieces in there, where you have \$500 *de minimis*, and then we took the other \$500 essentially just before you get into the. . . would have been taxable in your own right category. We thought this was the best way to handle this particular situation, and recognize that it does throw up a little problem in respect of the claiming of kids.

On the other side, I think it is a very good principle of law that you ought to have a law which in and of itself encourages people to report honestly and to appropriately claim deductions as they would earn them.

If indeed we had a system whereby the family allowance was taxable in the hands of the higher-income spouse, what we would have to enforce is that every spouse revealed to the other spouse his or her exact amount of income so that indeed the child got claimed in the right place.

[Translation]

Mais, si ce conjoint se trouve dans la tranche d'imposition des 26 p. 100 ou des 29 p. 100, il va falloir calculer pour établir lequel des conjoints doit présenter une réclamation et à l'égard de combien d'enfants. Le conjoint non rémunéré pourrait présenter une réclamation à l'égard d'un enfant et l'autre conjoint à l'égard des autres enfants.

N'y a-t-il pas moyen de simplifier tout cela et de faire en sorte que, dans tous les cas, ce soit le conjoint au revenu le moins élevé qui présente une réclamation à l'égard des enfants?

Il y a une question beaucoup plus fondamentale derrière tout cela et c'est la suivante: le conjoint qui gagne le revenu le moins élevé devrait-il bénéficier de la réduction pour enfant ou encore l'imposition de l'allocation pour enfant devrait-elle être fonction du revenu familial?

M. Dodge: Vous soulevez en fait trois questions. Commençons d'abord par la question technique, c'est-à-dire sur la déduction de 500\$, soit l'impôt zéro. Cette question revêt un intérêt très pratique puisqu'il s'agit de savoir si nous devons tenir compte dans nos calculs de tout l'argent gagné par un conjoint ou si il faut prévoir un minimum déductible. . .

Le président: La règle du minimum.

M. Dodge: Oui, la règle du minimum. Nous pensons qu'il serait beaucoup plus pratique de prévoir un certain minimum. Le problème qui découle de la décision de prévoir un montant minimum, c'est que nous avons introduit une sorte d'anomalie au niveau du traitement fiscal des crédits d'impôt pour enfant et des allocations familiales. Et, comme l'a dit M. Waslander, il arrive que l'on se trouve confronté à des situations légèrement anormales de ce genre.

Il s'agit vraiment d'exercer un jugement tant politique que technique, mais, en fin de compte, la règle du minimum n'a pas beaucoup de sens et la somme de 500\$. . .

Pour minimiser le problème, nous avons opté pour un minimum de 500\$ auquel nous avons ajouté les derniers 500\$ avant de changer de catégorie d'imposition. Nous pensons que c'est la meilleure façon de résoudre ce problème sachant que la question de déduction pour enfant n'est pas simple.

D'autre part, du point de vue du droit, je crois qu'il est souhaitable d'avoir une loi qui encourage les gens à faire des déclarations d'impôt honnêtes et à demander des déductions auxquelles ils ont droit.

Si le système prévoyait l'imposition de l'allocation familiale au taux auquel est assujéti le conjoint ayant le revenu le plus élevé, nous serions obligés de nous assurer que chaque conjoint révèle à l'autre le montant exact de ses revenus, afin que la déduction pour enfant soit demandée par la personne appropriée.

[Texte]

At the moment it is very simple: whoever claims the deduction uses the family allowance, and it is very self-policing. The new system is also very simple. The family allowance can be either the tax paid by the wife, or the husband can pay the tax; so we do not have a forced collection and matching of the information, nor do we force the spouses to reveal to one another.

If we had put it the other way, then the tax authorities would have to go in and ensure that every spouse who had the higher income actually was reporting the family allowance, and that did not seem like a particularly sensible way to set up a law; i.e., to have a built-in perversity in the law. So that is the administrative side.

Then one asks the other side of it, does it make sense? Well, I think there is a fairly good rationale. If you have two very high-income earners—that is, two high-income earners over \$27,500—then we are ensuring that the family allowance is going to be taxed at the higher rate. The credit is at 17% and that is quite appropriate.

• 1745

If we have a spouse with very little income, then that spouse will presumably, although not necessarily, claim or report the family allowance payment, and that may be very reasonable as well, because that is a situation where all the burden of earning the family's income is really on one spouse.

So both the practical and the policy aspects seem to be pretty congruent to going the particular route we have gone, admitting Mr. Waslander's one little problem, and then it is a question of where you want the problem. Do you want the problem of not having a *de minimis* rule and all the problems that entails, or are you better to have the *de minimis* and take the slight complexity in respect of—

The Chairman: Or just not tax family allowances at all and drop the credit.

Mr. Dodge: Yes, and in so doing then you give a bigger advantage to those families with two income earners over \$27,500.

The Chairman: Do you when you are taxing the lower-income?

Mr. Dodge: Sorry?

The Chairman: Both spouses would have to earn over \$27,500?

Mr. Dodge: That is right.

The Chairman: Not that many people are involved.

Mr. Dodge: No.

[Traduction]

Pour le moment, c'est très simple: la personne qui reçoit les allocations familiales demande la déduction. C'est un système qui s'autorégule. Le nouveau système lui aussi est très simple. L'allocation familiale peut aussi bien être déduite des impôts du mari que de ceux de la femme. Ainsi, nous ne sommes pas obligés de recueillir des renseignements qui correspondent et nous ne sommes pas non plus obligés de forcer les conjoints à se révéler mutuellement ce qu'ils gagnent.

Si nous avons choisi l'autre solution, les autorités fiscales auraient été obligées de s'assurer que la personne faisant la plus haute déclaration de revenus déclarait également l'allocation familiale. Il ne nous a pas semblé particulièrement logique d'élaborer une loi sur de telles bases, en introduisant un élément de perversité dans la loi, pour ainsi dire. Voilà pour le point de vue administratif.

Quant à savoir si ce système est raisonnable... je crois que oui. Dans le cas d'une famille où les deux conjoints gagnent des revenus élevés, soit plus de 27,500\$ chacun, nous avons l'assurance que les allocations familiales seront imposées au taux maximum. Le crédit d'impôt est fixé à 17 p. 100 et cela me semble approprié.

Si l'un des conjoints a un revenu très modeste, on peut s'attendre à ce que ce soit lui, bien que cela ne soit pas nécessairement le cas, qui demande un crédit d'impôt pour enfants ou déclare les allocations familiales reçues. Dans ce cas-là, le système est très sensé puisque dans ce genre de situation le fardeau du revenu familial est essentiellement assumé par un conjoint.

Compte tenu du petit problème soulevé par M. Waslander, l'option que nous avons choisie me semble donc assez logique tant du point de vue pratique que politique. En outre, tout dépend de ce que l'on entend par problèmes. Faut-il supprimer la règle du minimum avec toutes les conséquences que cela suppose, ou faut-il la garder et résoudre le léger problème que pose...

Le président: On pourrait tout simplement laisser tomber les crédits d'impôt pour enfants et ne pas taxer les allocations familiales.

M. Dodge: Bien sûr, mais ce faisant, vous avantagez les familles dans lesquelles les deux conjoints gagnent plus de 27,500\$.

Le président: N'en faites-vous pas autant lorsque vous taxez les familles à revenu modeste?

M. Dodge: Pardon?

Le président: Vous parlez des couples qui gagnent tous les deux plus de 27,500\$?

M. Dodge: Oui.

Le président: Il n'y en a pas beaucoup dans cette catégorie.

M. Dodge: Non.

[Text]

The Chairman: It is the *de minimis* rule problem all over again, and the question is really what is the cost of it.

Mr. Dodge: I am not sure what "not that many" is, because there is some significant revenue here and we have always simulated it on the assumption that the family makes its best decision. So there is enough to produce \$75 million.

Mr. McCrossan: On the next page you have the graph out of the 1985 budget, I guess it was. I did not notice a comparable graph comparing the new pattern of benefits to the proposed 1989 after transition. Am I reaching you? When we brought in the new system of benefits for children in, I think, the 1985 or 1986 budget, we produced a pattern showing the net benefits from the three things—the child tax exemption, the child tax credit, and the family allowance—by income, after tax benefits. Comparing the existing 1985 benefits with the benefits at the end of 1989, after the proposal has been phased in, I would like to know what the new benefits are, same distribution, 1989 new plan against 1989 old plan.

Mr. Dodge: Right.

Mr. McCrossan: I want to see where the movement is. It is difficult, for me anyway, to keep track of the shifts in and out as to what the net effect has been. In other words, have we raised this up here and lowered this down here? What is the relative shift?

With respect to the age benefits, we have the same situation with the old age security, guaranteed income supplements, spouse's allowance, age exemption, pension income exemption. We change these things from deductions to credits. We have changed the benefits. I want to know how the distribution of the new benefits after tax reform in 1989 compares to what the old benefits would have been in 1989.

Mr. Dodge: On the latter question, if you look in the tables following chapter 4 in the income tax paper, you will find there the examples for older people on page 58—

Mr. McCrossan: I do not have that with me, but my recollection is that those are sample figures, sample incomes. Is that not right?

Mr. Dodge: That is right.

Mr. McCrossan: I was interested in the continuum. What happens as family income increases? I can understand what might happen at \$15,000 or whatever the particular illustrative figure is, but I was interested in what happens to new benefits versus old benefits as family

[Translation]

Le président: Cela soulève à nouveau le problème de la règle du minimum et du coût qu'elle représente.

M. Dodge: Je ne sais pas ce que vous voulez dire par «il n'y en a pas beaucoup». En effet, les sommes dont nous parlons ne sont pas négligeables et nous sommes toujours partis de l'hypothèse qu'une famille va toujours prendre la meilleure décision qui soit. Il y a moyen de récupérer 75 millions de dollars.

M. McCrossan: À la page suivante, vous reprenez un tableau extrait je crois du budget de 1985. Votre rapport ne me semble pas contenir de tableaux comparatifs de ce que seraient les prestations en 1989, après la période de transition. Est-ce que je me fais comprendre? Lorsque nous avons mis en place le nouveau système de prestations pour enfants dans le budget de 1985 ou 1986 je crois, nous avons présenté un tableau indiquant les prestations nettes découlant de trois mesures précises, soit l'exemption d'impôt pour enfants, le crédit d'impôt pour enfants et l'allocation familiale, selon les revenus et toutes déductions faites. Par rapport aux prestations qui existent en 1985, j'aimerais savoir de quel ordre elles seront à la fin de 1989, lorsque le nouveau régime aura été mis en oeuvre, par rapport à ce qu'elles auraient été avec l'ancien régime?

M. Dodge: D'accord.

M. McCrossan: J'aimerais savoir dans quel sens les choses évoluent. Il est difficile, en tout cas pour moi, de suivre tout ce qui se passe et d'analyser les conséquences nettes. En d'autres termes, avons-nous réduit telle chose pour augmenter telle autre? Dans quel sens le système a-t-il évolué?

En ce qui concerne les prestations des personnes âgées, la situation est la même, qu'il s'agisse de la sécurité de la vieillesse, du supplément du revenu garanti, de l'allocation du conjoint, de l'exemption de vieillesse et de l'exemption du revenu de pension. Toutes ces exemptions ont été converties en crédits d'impôt. Les prestations ont été modifiées. J'aimerais savoir comment la réforme fiscale affectera la structure des prestations en 1989 par rapport à ce qu'elles auraient été sans réforme.

M. Dodge: Sur cette dernière question, je vous demanderais de consulter les tableaux qui suivent le chapitre 4 du document sur la réforme sur le revenu. À la page 58, vous trouverez les exemples concernant les personnes âgées. . .

M. McCrossan: Je n'ai pas ce document sous les yeux, mais je crois me souvenir que ces chiffres portent sur des échantillons de revenus. Est-ce exact?

M. Dodge: C'est exact.

M. McCrossan: Je m'intéresse aux long termes. Que se passe-t-il si le revenu d'une famille augmente? Je comprends ce qui peut se passer à partir de 15,000\$, par exemple, mais j'aimerais savoir ce qui se passe au niveau des prestations dans le nouveau système par rapport à

[Texte]

income changes. I do not recall seeing them, but I have not memorized the white paper.

• 1750

Mr. Dodge: This relates to one part of the package. I guess we are going back to your old question. All of this deals with all elements in the tax system.

Mr. McCrossan: I understand. But we have items relating to child benefits clearly defined. Child tax exemption is now a credit; family allowances and the child tax credit. We can quickly calculate out what the new distribution is for total family income. We have the same thing on the age benefits: the old age security, the age exemption, the pension income exemption, and the GIS. So we can calculate out old benefits, new benefits, old system, new system, and we can see whether we have made the system more progressive or slightly less progressive. It is difficult from the tables in there to see what is happening. A picture is worth a thousand words. Could we have one prepared?

Mr. Garneau: And this is the 1985 budget; this tax we have here.

Mr. Dodge: On the family side, up to \$27,500 of income it will look exactly the same. You then have a slight divergence, depending on how that income gets split between the two earners as you go beyond. But presuming you had enough that you always would have been at the lower rate, then indeed the line will look essentially the same as you run up the income scale. If indeed you have a one-earner family, we have actually reduced the benefits faster as you run up the income scale.

Mr. McCrossan: Yes. That is all I want to see. I do not think it is unreasonable to ask for those things.

Mr. Dodge: I would have to draw you two or a multitude of these, giving you the splits for the family income—how the family income was earned—because it makes a difference if \$50,000 is all earned by one earner.

Mr. McCrossan: The graph I am talking about was for a one-earner couple. So it is one-earner graph to start with.

Mr. Dodge: The one-earner graph, we can tell you right now, will look essentially the same up to \$27,500, and then the benefits will be a bit less beyond that.

Mr. McCrossan: Was there no change in the child tax credit?

The Chairman: There was a change in the child tax credit, was there not, to \$540?

Mr. Dodge: There is a change in definition of that income that will make a very slight change at \$24,000.

[Traduction]

l'ancien lorsque le revenu familial change. Je ne me rappelle pas avoir vu ces chiffres, mais il est vrai que je n'ai pas appris le Livre blanc par coeur.

M. Dodge: Il ne s'agit que d'un aspect du problème. Cela nous ramène à votre première question. Cela met en cause d'autres aspects du système fiscal.

M. McCrossan: Je comprends. Mais certains aspects relatifs aux prestations pour enfants sont clairement définis. L'exemption de l'impôt pour enfants est désormais convertie en crédit d'impôt pour enfants. L'allocation familiale et le crédit d'impôt pour enfants. Nous pouvons rapidement calculer quelle sera la nouvelle distribution des prestations en fonction du revenu familial total. C'est la même chose pour les prestations de vieillesse: la sécurité de la vieillesse, l'exemption de vieillesse, l'exemption du revenu de pension et le supplément du revenu garanti ont également été convertis en crédit d'impôt. Nous pouvons calculer le montant des anciennes prestations et des nouvelles en fonction de l'ancien et du nouveau système, respectivement, et voir si le système a évolué ou régressé. Il est difficile de se rendre compte de ce qui se passe à partir de tableaux. Une image vaut mille mots. Pourrait-on avoir un tableau?

M. Garneau: Il s'agit du budget de 1985. L'impôt dont vous parlez apparaît ici.

M. Dodge: Pour ce qui est du revenu familial, il n'y aura pratiquement pas de différence jusqu'à concurrence de 27,500\$. À partir de là, il existe un léger écart en fonction de la façon dont on subdivise entre les deux conjoints le revenu familial. Cependant, si votre niveau de revenu vous classe dans la catégorie des revenus modestes, le niveau des prestations sera pratiquement identique. Pour les familles à un seul revenu, le niveau des prestations diminue d'autant plus rapidement que l'on grimpe dans l'échelle des revenus.

M. McCrossan: Oui. C'est tout ce que je veux savoir. Cela ne me semble pas trop en demander.

M. Dodge: Il faudrait que je vous dessine une multitude de tableaux, en fonction de la manière dont le revenu familial est réparti. Les choses sont très différentes si dans une famille, un seul des conjoints gagne 50,000\$.

M. McCrossan: Le tableau dont je vous parle représente un couple dont seul l'un des conjoints est salarié.

M. Dodge: Pour les familles où un seul conjoint travaille, je puis vous dire que la situation ne changera pas beaucoup jusqu'à concurrence de 27,500\$. Au-delà de cette somme, le montant des prestations sera légèrement inférieur.

M. McCrossan: N'a-t-on pas modifié le crédit d'impôt pour enfants?

Le président: Oui, je crois qu'il est passé à 540\$, non?

M. Dodge: Un léger changement interviendra à partir d'un revenu de 24,000\$.

[Text]

You want a one-earner family only? We can draw that for a one-earner family very easily for you.

Mr. McCrossan: And I think the same thing taking in the full retirement benefits as well: old age security, GIS, paid exemption, pension income exemption.

Mr. Dodge: You could get your staff on the committee to draw that for you, Mr. McCrossan.

Mr. Waslander: That is right. We have all the numbers. We have done that work, and making a chart of it is trivial, really.

The Chairman: There are some charts the research department has done that have not been distributed yet.

Mr. Waslander: If I may add to Mr. Dodge's comments, there are two effects here. One is that the definition of "net income" changes, so the income level at which the refundable child tax credit begins to be reduced is a little earlier. That will cause a reduction in benefits in the middle-income group. The other one is that in the middle-income and upper-income range there is now a net tax on family allowance, if you will, because you are being taxed at a 26% or 29% rate while the credit is only for 17%. So the part of the line over \$25,000 will shift down for this particular situation. For this family the loss would be slightly under \$200 in that—

Mr. McCrossan: Mr. Chairman, I would like a copy of this.

Mr. Waslander: We can work all that out.

Mr. Dodge: Remember, this is done as part of a package, and in assessing the position of the family you have to look at the impact of the total package. This is not a family benefits exercise, this is a tax reform exercise.

• 1755

The Chairman: There are no more questions on this issue, and we are going to start capital gains at 8 p.m., therefore I think it is a good time to adjourn.

This meeting is adjourned.

[Translation]

Vous parlez des familles à un seul revenu? Nous pouvons facilement vous faire parvenir un tableau là-dessus.

M. McCrossan: J'aimerais également obtenir un tableau portant sur l'ensemble des prestations de retraite: sécurité de la vieillesse, supplément du revenu garanti, exemption payée, exemption du revenu de pension.

M. Dodge: Vous pourriez demander aux chercheurs du Comité de faire cela pour vous, monsieur McCrossan.

M. Waslander: C'est vrai. Nous avons tous les chiffres nécessaires. Il n'est pas très difficile de faire des tableaux.

Le président: Le département de la recherche a réalisé certains tableaux qui n'ont pas encore été distribués.

M. Waslander: Si vous me le permettez, j'aimerais ajouter quelques mots au commentaire de M. Dodge. Il faut bien distinguer deux choses. Premièrement, la définition de ce qu'il faut entendre par «revenu net» a changé de telle sorte que le niveau de revenu auquel le crédit d'impôt pour enfants remboursable commence à diminuer est légèrement moins élevé que par le passé. Cela va entraîner une réduction des prestations versées aux personnes ayant un revenu moyen. Deuxièmement, les personnes à revenu moyen et revenu supérieur sont actuellement assujetties à un impôt net sur l'allocation familiale, si vous voulez, dans la mesure où elles sont imposées à 26 ou 29 p. 100 alors que le crédit d'impôt qu'elles reçoivent n'est que de 17 p. 100. Les familles gagnant plus de 25,000\$ subiront donc une réduction des prestations de l'ordre d'un peu moins de 200\$...

M. McCrossan: Monsieur le président, j'aimerais avoir un exemplaire de ce tableau.

M. Waslander: Nous ferons ce qu'il faut.

M. Dodge: N'oubliez pas que cela fait partie d'un tout. Lorsqu'on évalue la position d'une famille, on doit tenir compte de tous les éléments pertinents. Je vous rappelle que nous parlons de la réforme fiscale et non pas de la réforme des allocations familiales.

Le président: Je crois qu'il n'y a plus de questions là-dessus. Nous passerons aux gains en capital à 20 heures, ce soir et, par conséquent, je crois qu'il est temps d'ajourner.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

*From the Tax Policy and Legislation Branch of the
Department of Finance:*

David Dodge, Assistant Deputy Minister;
Al Short, Assistant Director/Legislation;
Richard Laliberté, Officer, Tax Analysis Section;

Gerry Lalonde, Officer, Business and Property,
Personal Legislation Division;

Chris Georgas, Assistant Director, Tax Analysis Section.

TÉMOINS

*De la Direction de la politique et de la législation de
l'impôt du ministère des Finances:*

David Dodge, sous-ministre adjoint;
Al Short, directeur général/législation;
Richard Laliberté, fonctionnaire, Section de l'analyse
fiscale;

Gerry Lalonde, Entreprises, biens et particuliers,
Division de la législation;

Chris Georgas, directeur adjoint, Section de l'analyse
fiscale.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 80

Monday, August 24, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 80

Le lundi 24 août 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Finance and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livre blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, AUGUST 24, 1987
(105)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 8:02 o'clock p.m. this day, in Room 308 (West Block) the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, Aideen Nicholson, Norman Warner and Geoff Wilson.

In attendance: From the Committee's Research Staff: C. David Weyman, Research Director (Tax Reform); H. Bert Waslander, Research Director; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Grant Kroft and Barbara MacKay, Research Officers. *From the Research Branch of the Library of Parliament:* Terrence J. Thomas, Research Officer.

Witnesses: From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance: David Dodge, Assistant Deputy Minister; Al Short, Assistant Director/Legislation; Chris Georgas, Assistant Director, Tax Analysis Section; Richard Laliberté, Officer, Tax Analysis Section.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70*).

The witnesses answered questions.

At 10:03 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 24 AOÛT 1987
(105)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 20 h 02, dans la pièce 308, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, Aideen Nicholson, Norman Warner et Geoff Wilson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, directeur de recherche (réforme fiscale); H. Bert Waslander, directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher, Anthony Knill, Edwin Grant Kroft et Barbara MacKay, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

Témoins: De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances: David Dodge, sous-ministre adjoint; Al Short, directeur général, législation; Chris Georgas, directeur adjoint, Section de l'analyse fiscale; Richard Laliberté, fonctionnaire, Section de l'analyse fiscale.

En vertu des pouvoirs que lui confère le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'examen du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Les témoins répondent aux questions.

À 22 h 03, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Monday, August 24, 1987

• 2002

The Chairman: We are continuing with our study of the white paper on tax reform and the questions that were prepared by our research group. We have completed the first three sections. Our next section is on the subject of capital gains.

There are a number of problems here and to get down to it, really, I suppose they fall into three problems. The first is that the real purpose for the 50% taxation of capital gains was to recognize inflation in the gain; the effect of going to 75% negates that view of inflation. I was wondering what the reason for that was and if it is possible to develop some indexing for capital gains on the gain part instead of this 25% allowance—either that or not tax capital gains at all and define what a capital gain is.

Mr. David Dodge (Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): Mr. Chairman, let me start by saying that the reason a capital gain historically has been treated differently from income is not so much to recognize inflation but to recognize a lot of the differences between the nature of a gain and the nature of ordinary income.

As you know, over time it has been possible by reasonable manipulation of affairs for taxpayers to essentially not convert but to realize more of what might have been income in the form of a legitimate gain than in sort of theory than one would have thought.

The Chairman: How does one do that when they have a piece of real estate? How do they do it other than by mortgaging the real estate and never selling it? But you do not want to stop that, so how do you do this? Do you sell off a square inch at a time or what do you do?

• 2005

Mr. Dodge: Well, no. Clearly, always there is the great difficulty of what is income in the normal course of business and what is gain in the sense of appreciated value on a piece of property that has been held and where the holding of it is incidental or different from the purpose of earning the normal income. Always, as you well know, we have had difficulty, and there has always been pressure as to what ought to be a gain and what ought not to be a gain. While it is very easy to see in some cases, in other cases it is clearly more marginal.

But I think the main purpose historically, if you go back and look at the literature dating back to the 19th century, has been that a capital gain is something to do with the nature of the tree and the income is the fruit; all

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le lundi 24 août 1987

Le président: Nous poursuivons notre étude du livre blanc sur la réforme fiscale et reprenons les questions préparées par nos chargés de recherche. Nous avons terminé l'étude des trois premières sections. La suivante a trait aux gains en capital.

Cette question soulève un certain nombre de problèmes qui se ramènent, je crois à trois problèmes principaux. Le premier tient au fait que l'objet réel de l'impôt de 50 p. 100 sur les gains en capital était de tenir compte de l'effet de l'inflation sur ceux-ci; passer à 75 p. 100 rend nul cette vue de l'inflation. Je me demandais quelle en était la raison et s'il était possible d'établir une indexation des gains en capital, pour les gains proprement dit, au lieu de recourir à cette provision de 25 p. 100. . . de procéder ainsi ou de ne pas imposer du tout les gains en capital et de définir ce qu'est un gain en capital.

M. David Dodge (sous-ministre adjoint, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Monsieur le président, permettez-moi de dire, pour commencer, que si les gains en capital ont de tout temps été traités différemment, ce n'est pas tant en raison de l'inflation, qu'en raison des différences qui existent entre une plus-value et un revenu ordinaire.

Comme vous le savez, par le truchement de certaines opérations, les contribuables ont toujours pu non pas convertir, mais réaliser sous la forme d'une plus-value tout à fait légitime ce qui aurait pu être considéré comme un revenu.

Le président: Comment peut-on y arriver lorsqu'on possède un bien immobilier? Comment peut-on y parvenir autrement qu'en hypothéquant ledit bien sans jamais le vendre? Mais vous ne voulez pas que cela se produise, alors comment faire? Faut-il vendre ce bien centimètre carré par centimètre carré ou quoi?

M. Dodge: Eh bien, non. Manifestement, dans les situations normales, il est toujours très difficile de faire la différence entre le revenu et le gain au sens de l'augmentation de la valeur d'un bien foncier détenu par un contribuable lorsque le fait d'en être propriétaire n'a pas à voir avec son revenu normal. Comme vous le savez fort bien, cela nous a toujours créé des difficultés, et le besoin s'est toujours fait sentir de déterminer ce qui devrait être un gain, et ce qui ne devrait pas l'être. Bien que ce soit très facile à voir dans certains cas, la différence est manifestement plus floue dans d'autres.

Historiquement, si vous vous reportez aux études sur la question qui remontent au 19^e siècle, l'objectif poursuivi était de traiter le gain en capital comme s'il était l'arbre, et le revenu, comme s'il en était le fruit; nous n'avons pas

[Texte]

that literature which we do not have to review. But I think the essential purpose really has been that when a gain accrues, the thought is that it is as a result of a type of activity that involves a fair bit of risk and the gain happens to be because you have been very entrepreneurial and realized a gain in that regard, or it is because you have developed a very good business and the assets have grown or the value of the assets have grown; or of course in the normal course, because of having selected a particular good location and the real estate appreciates and so on.

It is that difference, in essence, which our tax system and other tax systems fundamentally have sought to recognize, because of course we see inflation in any form of income. Interest income goes up when inflation rates are high, for all the economic reasons I do not have to explain to the committee. Yet we tax the interest income fully. Or if dividends are higher because the value of the dollar has depreciated, we tax them fully. But we have always recognized that there is something special in relation to gains, and it has to do not so much with inflation as with the nature of the gain; what distinguishes a gain from ordinary income. That fundamental distinction, while some countries have gone away from it—the United States has eliminated the distinction altogether—we believe continues to be valid. The question is, in any piece of tax legislation, how you recognize it.

Clearly it is possible to take pure inflation, if you will, out of the tax system. One could index the base for gains. One could provide an allowance for the inflationary component of interest. One could deny a deduction for the inflationary component of interest. One could index the cost base for depreciable assets and allow those to bump up every year. That is all feasible. Once one starts into it, it is really very difficult to know where to stop. As you know, most of the textbook literature would say if you want to recognize inflation, you should recognize it symmetrically right through the system.

We believe it is important that we not get to the problems we had in the late 1940s with very high rates of inflation, or had again in the late 1970s. Indeed, I do not have to tell this committee that the economic policy of the government is really directed towards maintaining a stable value of money and slow or low rates of inflation. So the tax system we have had and the changes we propose would continue not to recognize inflationary components, other than to allow for some moving up of the credits, exemptions, deductions, and rate brackets.

The British, as you know, have gone to a system of taxing fully the non-inflationary component of the gain. Clearly, where one goes is a matter of choice in any tax

[Traduction]

à revenir sur toutes ces études. Je crois cependant que le but essentiel était que, lorsqu'il y a un gain à recevoir, on le considère comme le résultat d'un type d'activité impliquant des risques appréciables; que si vous réalisez un gain, c'est parce que vous avez fait preuve d'esprit d'entreprise, ou parce que vous avez su créer une affaire très rentable et que les actifs ont augmenté, ou encore que la valeur de ces actifs a crû; il peut aussi, bien entendu, s'agir simplement du choix d'un excellent emplacement qui fait que la valeur foncière augmente, etc.

Essentiellement, c'est de cette différence que notre système fiscal, ainsi que d'autres, s'efforce de tenir compte, car, naturellement, l'inflation joue un rôle dans les revenus, quels qu'ils soient. Le revenu de l'intérêt augmente lorsque les taux d'inflation sont élevés, pour toutes sortes de raisons économiques qu'il n'est pas nécessaire que j'explique au Comité. Pourtant, nous imposons pleinement le revenu de l'intérêt. Ou, si les dividendes sont plus élevés parce que le dollar a été déprécié, nous les imposons aussi totalement. Nous avons cependant toujours tenu compte du fait que les gains représentent quelque chose de spécial, plus du fait de leur nature que de l'influence de l'inflation sur eux; de ce qui fait la différence entre un gain et un revenu ordinaire. Cette distinction fondamentale, encore que certains pays n'en tiennent plus compte—les États-Unis l'ont complètement éliminée—continue, à notre avis, à être valable. La question est de savoir comment en tenir compte dans un document législatif sur la fiscalité, quel qu'il soit.

Manifestement, il est possible d'éliminer l'inflation «pure» du système fiscal. On pourrait indexer la base des gains, on pourrait prévoir une provision pour l'élément inflationniste de l'intérêt. On pourrait, au contraire, refuser une déduction pour celui-ci. On pourrait indexer le prix de base pour les biens amortissables et leur permettre qu'on les augmente chaque année. Tout cela est possible, mais lorsqu'on commence, il est très difficile de savoir où s'arrêter. Comme vous le savez, vous lirez dans la plupart des textes qui font autorité que si vous voulez tenir compte de l'inflation, il faut le faire de manière symétrique dans l'ensemble du système.

Il nous paraît important de ne pas nous fourrer dans les problèmes causés par les taux très élevés d'inflation que nous avons connus à la fin des années 40 et de nouveau à la fin des années 70. Je n'ai pas à rappeler à ce Comité que la politique économique du gouvernement est en fait axée sur le maintien de la valeur de l'argent et sur celui de taux d'inflation faibles et lents. Le système fiscal que nous avons eu jusqu'à présent et les modifications que nous proposons continueraient donc à ne pas tenir compte des éléments inflationnistes, sauf qu'ils permettraient une certaine augmentation des crédits, des exemptions, des déductions, et des tranches de taux.

Comme vous le savez, les Britanniques ont adopté un système d'imposition totale de l'élément non inflationniste du gain. Manifestement, l'orientation que

[Text]

system. What we have done is to continue to recognize the difference between a gain and ordinary income, as the government believes is appropriate, but to recognize less of a difference than previously, in light of the fact that the rates of tax have been brought down. Indeed, it is very interesting to note that even with a 75% inclusion rate the top rate of tax on gains as of 1990 with a 75% inclusion will still be less than it was from 1971 to 1976, and only very marginally more than it was 1976 to 1981.

• 2010

So in terms of tax rate we are well within the historical bounds of rate of tax on gains. In terms of the differential treatment, we believe it is appropriate to continue to recognize the difference between gain and ordinary income.

Finally, one of the things we have tried to do is to not leave in the system great incentives to try to covert gains to dividends and so on. So you will note that the effective rate of tax on dividends, taking into account the credit, is roughly the same as the effective rate of tax on gains.

The Chairman: Not so. Right now you are paying a 34% tax rate. After reform the maximum rate is 29%.

Mr. Dodge: That is right.

The Chairman: Right now you pay 50% of your gains as taxable income. At 1990 75% of the gain is taxable income. You have a 5% drop in top rate. You have a 25% increase in taxable rate. You have obviously put capital income in a much worse position. You have made no recognition of inflation. You have made it even worse for people who have held gains since 1972. There has been over 300% inflation since 1972. There is no recognition of the capital values. How the heck can we possibly justify this kind of a proposal? This is not so.

Mr. Dodge: Mr. Chairman, if you will go back and check, what you will find is that, leaving surtaxes aside, which have come on and off over time, the top federal rate from tax reform in 1972 through until 1976 was, I believe, 23.5%. And if you calculate the rate on gains, at the moment you will find that—

The Chairman: Well, why would you talk about 1976 when we are in 1987? I mean, to talk about a situation that was 10 years ago is trying to just give us mush. It just does not add up. We are talking about today as opposed to 1990. Right now if someone sells a property they pay taxes on 50% of their gain.

[Translation]

donne un système fiscal est purement une question de choix. Ce que nous avons fait, c'est continuer à tenir compte de la différence entre un gain et un revenu ordinaire, ce que le gouvernement juge approprié, mais y voir moins de différence qu'auparavant, compte tenu du fait que les taux d'impôt ont été baissés. En fait, il est extrêmement intéressant de noter que même avec un taux de budgétisation de 75 p. 100, le taux maximum d'imposition des gains, à compter de 1990, demeurera inférieur à ce qu'il était de 1971 à 1976; et à peine supérieur à ce qu'il était de 1976 à 1981.

En ce qui concerne le taux d'imposition, nous sommes donc bien dans les limites historiques du taux d'imposition des gains en capital. Quant au traitement singulier différentiel, nous estimons approprié de continuer à tenir compte de la différence entre le gain et le revenu ordinaire.

Finalement, nous avons, entre autres choses, essayé de ne rien laisser dans le régime fiscal qui encourage fortement les contribuables à essayer de convertir leurs gains en dividendes, etc. Vous noterez donc que le taux effectif d'impôt sur les dividendes, compte tenu du crédit, est à peu près le même que le taux effectif d'impôt sur les gains en capital.

Le président: Ce n'est pas vrai. En ce moment même, vous payez un taux d'imposition de 34 p. 100. Après la réforme, le taux maximum sera de 29 p. 100.

M. Dodge: C'est exact.

Le président: Actuellement, vous payez 50 p. 100 de vos gains au titre de revenu imposable. En 1990, 75 p. 100 des gains seront imposables. Vous avez une baisse de 5 p. 100 du taux maximum, et une augmentation de 25 p. 100 du taux imposable. Vous avez manifestement placé le revenu du capital dans une situation bien plus mauvaise. Vous n'avez tenu aucun compte de l'inflation. Vous avez encore aggravé la situation pour les personnes qui ont conservé leurs gains depuis 1972. Depuis cette année-là, il y a eu une inflation de plus de 300 p. 100. On ne tient aucun compte des valeurs en capital. Comment diable pouvez-vous justifier ce genre de proposition? Ce n'est pas du tout cela.

M. Dodge: Monsieur le président, si vous voulez bien revenir en arrière et vérifier, vous constaterez que si on laisse de côté les surtaxes, tantôt utilisées, tantôt non, au fil des ans, le taux fédéral maximum de la réforme fiscale de 1972 à 1976 a été, je crois, de 23.5 p. 100. Et si vous calculez le taux de l'impôt sur les gains, vous constaterez qu'en ce moment. . .

Le président: Pourquoi donc parler de 1976, alors que nous sommes en 1987? Nous parler d'une situation qui remonte à 10 ans, c'est nous raconter des histoires. Cela ne cadre pas avec la situation actuelle; nous parlons d'aujourd'hui en comparaison de 1990. En ce moment même, si quelqu'un vend une propriété foncière, il paie un impôt sur 50 p. 100 du gain.

[Texte]

Mr. Dodge: That is quite correct.

The Chairman: If they sell it in 1990, they pay taxes on 75% of the gain.

Mr. Dodge: That is quite correct.

The Chairman: And there is a very dramatic increase in the taxation of that, with no recognition of inflation.

Mr. Dodge: No, Mr. Chairman, if I may, the recognition given is for the difference between the nature of a gain and the nature of ordinary income. That is the difference in the nature. The question I thought you were raising is that it could be argued that people who bought into property or assets on which they expected the main form of return would be in the form of capital gain rather than income, a long time ago, somehow are being unduly penalized by the move to 75%. All I was saying is I would ask you to remember, very importantly, that over the period of time on long holds, if you will, effective tax rates at the top have been higher on capital gains. So if you bought something, let us say, 15 years ago, and you were in—

• 2015

The Chairman: However, you could afford to pay more tax because you had less inflation. The inflation rate in 1972 was 300%. What you are saying to someone who happened to own a small office building or an apartment, or a summer cottage for that matter, is that when they paid real Canadian dollars and now get back whatever we want to call these current things—I mean, then they were silver dollars; today they are something made of brass—they are going to pay 75% tax on the nominal difference.

Mr. Dodge: No.

The Chairman: I mean, 75% of the nominal difference is taxable income. That just seems to me manifestly unfair. Why would you not just say that we will get rid of all exemptions for capital gains tax and index the gain from the date the person purchased it?

Mr. Dodge: That is not an unknown system around the world, as you know. That is the system the to which British have gone.

The Chairman: The British have done it.

Mr. Dodge: Yes, the British have indeed gone to that system.

Let me back up and put a question back to you on this. Suppose at the same time that instead of buying the office building or apartment building, the same person had invested in a mortgage on the building, and 15 years ago I think interest rates on that would have been probably around 7%, 8% or 9%, or something in that order of magnitude. What would have happened over time is that the real value of the interest that the person received each year, in terms of what it would purchase in terms of hard goods and services, would have been eroded and yet we

[Traduction]

M. Dodge: C'est exact.

Le président: Si la même personne en vend une en 1990, elle paiera des impôts sur 75 p. 100 du gain.

M. Dodge: C'est aussi exact.

Le président: Il y a donc une augmentation considérable de l'impôt, sans tenir compte de l'inflation.

M. Dodge: Non, monsieur le président. Permettez-moi de vous expliquer la situation: ce dont on tient compte, c'est la différence entre la nature d'un gain et celle d'un revenu ordinaire. Il s'agit d'une différence de nature. J'avais compris que vous disiez que l'on pouvait faire valoir que des personnes qui achetaient des biens fonciers ou autres dont elles attendaient plus des gains en capital qu'un revenu, il y a longtemps, se trouvent aujourd'hui indûment pénalisées par l'adoption des 75 p. 100. Tout ce que je disais, et je vous demande de vous en souvenir, car c'est très important, c'est que sur une longue période de temps, les taux maximums d'impôt ont été supérieurs pour les gains en capital. Donc, si vous aviez acheté quelque chose, il y a 15 ans, par exemple, et que vous étiez...

Le président: Vous pouviez cependant vous permettre de payer plus d'impôt parce que vous aviez moins d'inflation. En 1972, le taux d'inflation était de 300 p. 100. En fait, ce que vous dites à la personne qui était propriétaire d'un petit immeuble de bureaux, d'un appartement, ou même d'un chalet, c'est que lorsqu'il payait en vrais dollars canadiens et qu'on lui rend aujourd'hui ces nouveaux machins—après tout, autrefois, c'était des dollars d'argent; aujourd'hui, c'est du cuivre—il va payer un impôt de 75 p. 100 sur la différence nominale.

M. Dodge: Non.

Le président: En fait, 75 p. 100 de la différence nominale est imposable. Cela me semble absolument injuste. Pourquoi ne pas dire simplement que nous allons éliminer toutes les dispenses d'impôt sur les gains en capital et indexer ces gains depuis la date d'achat du bien?

M. Dodge: Comme vous le savez, ce système n'est pas inconnu dans le monde. C'est celui qui a été adopté par les Britanniques.

Le président: Les Britanniques l'ont adopté.

M. Dodge: Oui, ils l'ont fait.

Permettez-moi de revenir en arrière et de vous poser la question suivante. Supposez qu'au lieu d'acheter l'immeuble de bureaux ou d'appartements, cette même personne avait investi dans une hypothèque sur le bâtiment—il y a 15 ans, les taux d'intérêt pour cela auraient probablement été de l'ordre de 7 p. 100, 8 p. 100 ou 9 p. 100—ce qui se serait produit à la longue, c'est que la valeur réelle de l'intérêt annuel perçu par cette personne—c'est-à-dire les biens et services qu'il lui aurait permis d'acheter—aurait subi une érosion; malgré cela,

[Text]

would tax fully as nominal income because our whole tax system is based on the nominal income.

The Chairman: What you are arguing is that two wrongs make a right. That is a very interesting argument, but it really does not wash in anybody wanting some kind of thing called equity. I just do not why you would make that argument, because obviously the system has screwed people on fixed income investments. At least on fixed income investments, they have been by and large traded and so on, so that the damage is not as apparent as in fact occurred.

You are right, however. Everbody on fixed income investments also got ruined, but why would we want to say that now we have ruined everybody on a fixed income investment, it is just and proper that everybody who owns capital should be ruined too?

Mr. Dodge: The thing, Mr. Chairman, is that those emotive words are yours. I would say that the clear objective of policy really ought to be to keep inflation rates very low and inflation is distorting a number of a—

The Chairman: But this whole system militates in favour of inflation for the government. In other words, the more inflation the government can cause, the more quickly it can expropriate the capital assets of the citizens.

Mr. Dodge: No, Mr. Chairman. The job clearly is to keep inflation down and I think we would all agree with that, but we do not want to treat different types of assets differentially under inflation. Indeed, were one to go to a system where one did only one thing and that was to index the base for gains, then if we run into another inflationary period, what we have done is to tip the system very strongly in favour of those sorts of assets that are likely to yield gain and against those sorts of assets that yield ordinary income.

The Chairman: How?

Mr. Dodge: Well, you understand—

The Chairman: You are taxing a real gain.

Mr. Dodge: Mr. Chairman, that same individual who owned the building and let us say borrowed money to buy it, paid back that mortgage each year in those same depreciating dollars, so that the real value of the mortgage he has paid back was dramatically lowered.

The Chairman: You are assuming he has a mortgage.

• 2020

Mr. Dodge: It was dramatically lower than what it was. What are you expecting?

The Chairman: You are assuming the building was mortgaged.

[Translation]

nous imposerions le total de cet intérêt en tant que revenu nominal, puisque l'ensemble de notre système fiscal est fondé là-dessus.

Le président: A vous entendre, on guérit le mal par le mal. L'argument est fort intéressant, mais il n'est pas du tout convaincant pour quiconque veut quelque chose qui s'appelle l'équité. Je ne comprends vraiment pas pourquoi vous utilisez cet argument, car il est évident que les personnes qui ont des investissements ou revenus fixes y ont perdu. Au moins, en ce qui concerne ceux-ci, y a-t-il eu compensation si bien que les dégâts n'ont pas été aussi apparents que dans la réalité.

Vous avez cependant raison. Tout ceux qui avaient des revenus fixes ont également été ruinés, mais pourquoi dire que maintenant que nous les avons tous mis sur la paille, il est juste de ruiner également tous ceux qui ont des biens en capital.

M. Dodge: Ces remarques passionnelles sont les vôtres, monsieur le président. Je dirais que l'objectif réel de la politique devrait être de maintenir les taux d'inflation à un niveau très bas, car l'inflation déforme un certain nombre d'entre eux.

Le président: Mais ce régime tout entier milite en faveur du recours à l'inflation pour le gouvernement. En d'autres termes, plus le gouvernement peut créer de l'inflation, plus vite il lui est possible d'exproprier les biens en capital des citoyens.

M. Dodge: Non, monsieur le président. Ce qu'il faut manifestement faire, c'est contrôler l'inflation, ce sur quoi nous sommes tous d'accord, je crois, mais nous ne voulons pas traiter différemment différents types de biens dans le cadre de l'inflation. En fait, si l'on adoptait un régime dans lequel on se contenterait d'indexer la base des gains, si nous nous trouvions engagés dans une autre période d'inflation, nous aurions créé un régime très biaisé en faveur des biens les plus susceptibles d'assurer un gain, et contre les biens qui assurent un revenu ordinaire.

Le président: Comment?

M. Dodge: Eh bien, vous comprenez. . .

Le président: Vous imposez un gain réel.

M. Dodge: Monsieur le président, la même personne qui était propriétaire de ce bâtiment et qui avait, par exemple, emprunté de l'argent pour l'acheter, remboursait chaque année son hypothèque avec des dollars dépréciés, si bien que la valeur réelle de l'hypothèque remboursée par lui s'en trouvait considérablement réduite.

Le président: Vous supposez qu'il a une hypothèque.

M. Dodge: Beaucoup plus faible qu'elle ne l'était. A quoi vous attendiez-vous donc?

Le président: Vous supposez que l'immeuble était hypothéqué.

[Texte]

Mr. Dodge: No, all I am saying is that if one is to deal in an indexing manner with the problem of inflation in the tax system, there is no logic for stopping at indexing the base for one and only one asset. What one would do is go right through the system if one is wanting to keep consistent treatment. That does not say that is necessarily. . . Consistency is not always the key goal, but if one wanted consistent treatment across assets, what one would do would be to index the base for capital gains, index the undepreciated capital cost of depreciable assets, allow holders of fixed interest securities to deduct a certain portion, and only allow borrowers to charge off against income of certain proportions.

One could operate that sort of a system, but clearly it is greatly in all of our interests to operate with very low rates of inflation rather than to resort, as the Israelis or other countries have done, to a very highly indexed system, which only makes it easier to perpetuate the inflation and creates all the problems associated with it.

The Chairman: Mr. Cassidy.

Mr. Cassidy: I have two comments. I hesitate to associate myself with some of the comments made by the chairman. I find myself this time perhaps a bit closer to the presentation Mr. Dodge is making on behalf of the Department of Finance, which while it may not go as far as I would like to see, at least it seems to me it goes a substantial step forward. The government's proposal goes a substantial step forward in recognizing that when you get down to it, the economic power that results from making capital gains is very similar to the economic power that results from earned income. In certain cases, cases that I think get people's goat, it may in fact be a lot more easily earned, or appears to be more easily earned, than people who work by the sweat of their brow, who after CPP and UI and this and that and the other thing come up with a few bucks every months, from which they have to pay the rent and everything else, and then have a few dollars left over.

I guess politically, Don, I appreciate what you say. You must be speaking on behalf of some people who perhaps you have worked with as clients and for whom the situation is enough to kind of make them a bit upset. But nobody is suggesting, for example, as I understand it, that the ability of an individual, let us say at retirement, to realize the value of their home without having to pay capital gains. . . That continues to be exempt, is that not correct?

Mr. Dodge: That is correct, and that is exactly appropriate, because of course on the other side we allow no deduction for any interest or expenses along the way. So it is a perfectly symmetrical treatment.

Mr. Cassidy: In other words, the world is not theoretically perfect. I think that responds, however, to the fact that the single major investment that most people in Canada make is in a home. If someone who is 65 needed to move into a smaller place because they could

[Traduction]

M. Dodge: Non, tout ce que je dis, c'est que si l'on a recours à l'indexation pour régler le problème de l'inflation dans le système fiscal, il n'est pas logique de s'en tenir à l'indexation de la base d'un seul bien. Il faut le faire dans tout le système si l'on veut que le traitement soit uniforme. Cela ne signifie pas qu'il est nécessairement. . . L'uniformité n'est pas toujours l'objectif essentiel, mais si l'on tient à ce que les biens soient traités de manière uniforme, il faut indexer la base des gains en capital, indexer le coût en capital non amorti des biens amortissables, permettre aux détenteurs de valeurs à intérêt fixe de déduire une certaine portion, et permettre seulement aux emprunteurs de déduire ces charges lorsque le revenu atteint certaines proportions.

On pourrait utiliser ce genre de régime, mais il est manifestement dans notre intérêt à tous de fonctionner avec des taux d'inflation très faibles plutôt que de recourir, comme le font Israël et d'autres pays, à un régime hautement indexé, qui ne fait que favoriser l'inflation et crée tous les problèmes qui lui sont associés.

Le président: Monsieur Cassidy.

M. Cassidy: J'ai deux remarques à faire. J'hésite à m'associer à certains des commentaires du président. Cette fois, je me sens peut-être un peu plus d'accord avec l'exposé fait par M. Dodge au nom du ministère des Finances, qui, s'il ne va pas sans doute aussi loin que je le souhaiterais, semble, au moins, représenter un pas important en avant. En effet, c'est un pas important en avant que fait la proposition du gouvernement lorsqu'elle reconnaît que, dans la pratique, le pouvoir économique qui découle des gains en capital est très semblable au pouvoir économique qui résulte des revenus. Dans certains cas, cas qui, je crois, irritent les gens, ces gains sont, ou paraissent, plus faciles à acquérir que les revenus de personnes travaillant à la sueur de leur front et qui, après déductions pour le RPC et l'assurance-chômage, et toutes sortes d'autres choses, se retrouvent chaque mois avec quelques dollars en poche, dollars qui leur servent à payer le loyer et tout le reste; et pour finir, il ne leur reste pas grand-chose.

D'un point de vue politique, Don, je suis sensible à ce que vous dites. Vous devez parler au nom de certaines personnes qui ont peut-être été de vos clients et à qui la situation ne plaît guère. Mais personne ne dit, par exemple, si je comprends bien, que la capacité d'un particulier, à la retraite par exemple, de réaliser la valeur de sa maison sans avoir à payer un impôt sur les gains en capital. . . L'on en est toujours dispensé, n'est-ce pas?

M. Dodge: C'est exact, et c'était tout à fait juste, car, en contrepartie, nous n'autorisons aucune déduction pour les intérêts ou les dépenses. C'est donc un traitement parfaitement symétrique.

M. Cassidy: En d'autres termes, le monde n'est pas théoriquement parfait. Je crois, cependant, que cela est dû au fait que pour la plupart des habitants du Canada, c'est leur maison qui constitue leur plus gros investissement. Si une personne de 65 ans était obligée de s'installer dans un

[Text]

not quite look after the home any more and suddenly found themselves hit with a very major tax bill because the house had tripled in price in the previous 20 years, people would quite rightly feel that was wrong.

I would like to ask you a few questions, which actually relate to some extent to the material put before us. First, as I understand it, a qualifying small business corporation is a corporation that is involved in an active business in Canada and whose shares are not publicly held. Is that correct?

Mr. Dodge: That is essentially correct, that is right.

Mr. Cassidy: Does that mean, for example, that the T. Eaton Company is as eligible as Joe's Bar and Grill?

Mr. Dodge: In any Canadian-controlled private corporation, the shares will qualify.

Mr. Cassidy: You will have to understand that some of us find that a little bit out of line. We do not understand why the Eaton family needs the same privileges that are being given presumably to facilitate the maintenance of businesses within a family and also to encourage the small business sector, which has been the major creator of jobs in this country for the last 15 years.

• 2025

Why is there not some kind of a cap of assets or otherwise that would touch or affect corporations once we get above a certain size in terms of employees, in terms of assets or some other criterion?

Mr. Dodge: I think you will appreciate that coming up with the appropriate test is extremely difficult. I would ask Mr. Short to comment here because he has struggled with these definitional issues over the years far longer than I have.

Mr. Al Short (General Director, Legislation, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): Mr. Cassidy, the problem is an awkward definitional one. What size is appropriate? Is it an asset size? How do you measure assets, recognizing that some might be financed, others leased?

The existing definition is used for a number of purposes and it is, I think, generally satisfactory. The fact that there is a cap on the amount of the exemption, the amount of the gain that would qualify for the exemption does in fact operate as a limit of the extent to which the gain can be qualified for the special exemption, but there has been a great deal of difficulty in getting a size definition, whether it is measured by assets, gross assets or net assets; whether it is measured by number of employees; whether it is measured by gross revenues. There is no fully satisfactory definition that we have been able to formulate for tax purposes.

[Translation]

logement plus petit parce qu'elle ne peut plus s'occuper de sa maison et qu'elle soit, d'un seul coup, obligée de payer un très gros impôt parce que sa maison a triplé de valeur en 20 ans, il est tout à fait normal qu'elle trouve que c'est injuste.

Je voudrais vous poser quelques questions qui ont, dans une certaine mesure, trait au document que nous avons devant nous. Premièrement, si je comprends bien, une petite entreprise admissible est une corporation en activité au Canada, dont les parts ne sont pas détenues par le public. Est-ce exact?

M. Dodge: Essentiellement, oui.

M. Cassidy: Cela signifie-t-il, par exemple, que la T. Eaton Company est aussi admissible que Joe's Bar and Grill?

M. Dodge: Dans toute corporation privée contrôlée par des Canadiens, les parts sont admissibles.

M. Cassidy: Comprenez bien que certains d'entre nous trouvent cela un peu bizarre. Nous ne comprenons pas pourquoi la famille Eaton a besoin des avantages qui sont, je le suppose, accordés pour faciliter le maintien d'une entreprise au sein d'une famille et également pour encourager le secteur de la petite entreprise, qui a été le principal créateur d'emplois dans ce pays au cours des 15 dernières années.

Pourquoi n'existe-t-il pas un plafond des valeurs actives qui s'appliquerait aux sociétés qui dépassent une certaine taille en raison du nombre de leurs employés, de leurs actifs, ou selon d'autres critères?

M. Dodge: Vous comprendrez qu'il est extrêmement difficile de définir le critère approprié. Je vais demander à M. Short de commenter cela, étant donné qu'il est plus familier que moi avec ces définitions.

M. Al Short (directeur général, Législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Monsieur Cassidy, le problème vient du fait qu'il est difficile de définir quelle est la taille appropriée. Est-ce la taille des valeurs actives? Comment mesurer les actifs, faire la part entre ceux qui sont financés et ceux qui sont loués?

La définition existante a plusieurs applications et s'avère, de manière générale, satisfaisante. Le plafond imposé au montant de l'exemption, c'est-à-dire au montant des gains qui sont admissibles à l'exemption, tient lieu en fait d'une limite au-delà de laquelle les gains ne sont plus admissibles à l'exemption spéciale, mais il a été très difficile d'élaborer une définition de la taille, car on ne savait pas s'il fallait mesurer les actifs, les actifs bruts ou les actifs nets; s'il fallait mesurer la taille d'une entreprise selon le nombre d'employés; s'il fallait mesurer les recettes nettes. Nous n'avons pas réussi à mettre au point une définition absolument parfaite aux fins de l'impôt.

[Texte]

One of the problems with all of them that have a cap, and which is in a sense somewhat perverse, is that it sort of says stop, when you reach a certain size—stop growing, stop being productive, stop employing more people or acquiring more capital—and that did not seem appropriate.

The existing definition, it must be recognized, does define the asset that will qualify, but the limit on the amount of the special exemption that can be claimed ensures that there is indeed a limit on the amount of the benefit which can be obtained because of the special exemption.

Mr. Cassidy: I just want to record that I am very uncomfortable with this. I recognize there may be some technical problems and, for that matter, the universe there in terms of larger privately held Canadian companies is not a huge number. I do not know whether it is 1,000 or 5,000 or 10,000, but there cannot be that many. None the less, I think it is offensive.

If you asked anybody in the street if they think Eaton's should get a special capital gains tax exemption if they happen to unload some of their shares, people would say, no, they can afford to pay like anybody else.

They would point out that, for example, if somebody has taken a bit of a flyer on the stock market and makes a few dollars, nowadays they get a smaller gains tax exemption and perhaps they should not get any at all, but they would certainly question people who are rich and powerful getting that kind of benefit.

There are two or three technical questions here. If a person qualifies for the \$500,000 exemption because of the sale of small business corporation shares, do they then use up the \$100,000 of general exemption? In other words, does the \$100,000 get used up first—

The Chairman: Yes.

Mr. Cassidy: —and then you get a further \$400,000 if you happen to qualify?

• 2030

Mr. Short: No. One is entitled to a maximum exemption of \$500,000.

Mr. Cassidy: Under any circumstances?

Mr. Short: Under any circumstances. So if a person realizes a capital gain on other than qualifying farm property or the shares of a small business corporation of, let us say, \$50,000, then they would still have \$450,000 for the small business corporation or the qualifying farm property.

There has been some question as to whether or not, if you realized the \$450,000, this would eliminate your ability to claim the \$50,000 remainder on other property. The answer is no, it does not matter when you realize. Let

[Traduction]

Un des problèmes que posent toutes les formules qui imposent un plafond, c'est qu'elles ont, dans un sens, un effet néfaste, puisqu'elles incitent les entreprises à ne pas dépasser une certaine taille, à ralentir leur croissance, à devenir moins productives, à arrêter d'engager des employés ou d'acquérir plus de capital. Cet effet ne nous a pas paru souhaitable.

Il faut reconnaître que la définition existante précise les actifs qui sont admissibles, mais la limite relative au montant de l'exemption spéciale que l'on peut réclamer impose en fait un plafond au montant que l'on peut obtenir en vertu de l'exemption spéciale.

M. Cassidy: Je dois dire que cela ne me plaît pas beaucoup. Il y a peut-être certains problèmes techniques, mais les sociétés privées canadiennes ne sont pas si nombreuses. Il y en a peut-être 1,000, 5,000 ou 10,000, mais il ne doit pas y en avoir tant que ça. Pourtant, il y a là quelque chose qui me dérange.

Demandez aux gens de la rue s'ils sont d'accord pour que Eaton obtienne une exemption fiscale spéciale pour gains en capital à l'occasion de la vente de certaines de ses actions. Les gens diront que Eaton peut bien se permettre de payer comme tout le monde.

On vous répondra, dans le cas d'une personne qui a fait un bon placement à la Bourse et qui obtient une petite exemption pour gains en capital, que cette disposition devrait peut-être être supprimée. En revanche, les gens de la rue seront tout à fait contre l'octroi de ce genre d'avantages aux riches.

J'aimerais préciser deux ou trois points techniques. Une personne qui devient admissible à l'exemption de 500,000\$ suite à la vente des actions d'une petite entreprise doit-elle utiliser tout d'abord l'exemption générale de 100,000\$?

Le président: Oui.

M. Cassidy: ... on utilise d'abord l'exemption de 100,000\$, et ensuite, si l'on est admissible, on bénéficie de l'exemption restante de 400,000\$?

M. Short: Non. L'exemption maximale est de 500,000\$.

M. Cassidy: Peu importe le cas?

M. Short: Dans tous les cas. Une personne qui réalise un gain en capital de 50,000\$, par exemple, d'une autre manière qu'en vendant une ferme ou les actions d'une petite entreprise commerciale peut continuer à bénéficier des 450,000\$ d'exemption qui s'appliquent à une petite entreprise commerciale ou une propriété agricole admissible.

Certains ont demandé si le fait de réaliser des gains de 450,000\$ éliminerait la possibilité de demander une exemption pour d'autres biens d'une valeur de 50,000\$. La réponse est non, peu importe le moment où vous

[Text]

us say it was real estate that qualified for a \$50,000 gain and you also had qualifying small business shares; if you realized the \$50,000 land gain first, it would not matter whether it was realized first or after.

Mr. Cassidy: In essence you have a \$100,000 general exemption and an additional \$400,000 that can be used only on a small business.

Mr. Short: Yes. But to the extent that your gain on the small business shares, for example, exceeds \$400,000, it would erode your ability to claim the \$100,000 exemption for other property.

Mr. Cassidy: If a small business chooses or possibly even for reasons of a business reverse or something like that is compelled to sell its assets rather than selling its shares, what happens? Taking as example something similar to what Don perhaps was hinting at, suppose a business operating an office building for 15 years for some reason is going belly up, but the office building is in fact worth four times what it was bought for. Therefore in realizing the assets of the business, there is a capital gain made. What happens there?

Mr. Short: No part of the exemption is—

The Chairman: How do you know there is an exemption? Renting an office building may not be an act of Canadian business.

Mr. Short: It may or it may not be. If it were the building in which the business was carried on I suppose it would be. But the exemptions, both the \$100,000 exemption and the special small business exemption, are available only to individuals. It is not available to a corporation. Any capital gain realized by a corporation is taxable in the ordinary way.

Mr. Cassidy: So if I am the controlling shareholder of the company, no matter what, then I have to sell the shares. If the company disposes of its assets, it becomes liable to tax on those proceeds, and you can not help it. Is this right?

Mr. Short: This is correct.

Mr. Cassidy: We saw with the \$500,000 gains tax exemption that came through in the 1985 budget that there was instantly a lot of people who decided to invest in art, in condos in Florida and in various other types of investments, some domestic and some foreign. Foreign investments do not qualify even for the \$100,000 capital gains exemption; is this the proposal?

Mr. Short: Yes, they qualify now for the \$100,000.

[Translation]

réalisez les gains. Prenons l'exemple d'une personne qui réalise un gain de 50,000\$ pour la vente de biens immobiliers et qui est également admissible à l'exemption pour la vente d'actions d'une petite entreprise; il n'y a pas d'importance que la vente immobilière de 50,000\$ soit effectuée avant ou après.

M. Cassidy: En fin de compte, la loi prévoit une exemption générale de 100,000\$ et une exemption supplémentaire de 400,000\$ dont on peut bénéficier uniquement pour la vente d'une petite entreprise.

M. Short: C'est exact. En revanche, si la vente des actions de la petite entreprise dépasse 400,000\$, par exemple, l'excédent devrait être déduit de l'exemption de 100,000\$ réclamée sur la vente d'autres biens.

M. Cassidy: Que se passe-t-il lorsqu'une petite entreprise décide ou se voit contrainte, lorsque les affaires vont mal, de vendre ses actifs plutôt que ses actions? Prenons un exemple qui se rapporte au cas que Don avait peut-être en tête. Prenons le cas d'une entreprise qui s'occupe de la gestion d'un immeuble de bureaux depuis 15 ans et qui connaît soudain des difficultés financières. La valeur de l'immeuble, quant à elle, a quadruplé. De cette manière, en vendant les actifs de l'entreprise, la société fait un gain en capital. Que se passe-t-il dans un tel cas?

M. Short: Aucune partie de l'exemption. . .

Le président: Comment pouvez-vous dire que la société serait admissible à une exemption? La location d'un immeuble de bureaux n'est peut-être pas considérée comme une activité commerciale.

M. Short: Peut-être que oui, peut-être que non. S'il s'agit de l'immeuble dans lequel l'entreprise exerçait ses activités, je suppose que ce serait considéré comme une activité commerciale. Mais seuls les particuliers sont admissibles aux exemptions, l'exemption de 100,000\$ et l'exemption spéciale pour petite entreprise. Une société ne peut en bénéficier. Tous les gains en capital réalisés par une société sont imposables selon les critères habituels.

M. Cassidy: Si je suis l'actionnaire principal de la société, peu importe ce qui arrive, je dois vendre les actions. Si la société vend ses actifs, elle doit payer un impôt sur le produit de la vente. Elle ne peut y échapper. C'est bien cela?

M. Short: C'est tout à fait vrai.

M. Cassidy: Après l'annonce de l'exemption fiscale de 500,000\$ pour les gains en capital dans le budget de 1985, beaucoup de gens ont décidé d'investir dans les oeuvres d'art, les condominiums en Floride et d'autres types de placements, au Canada et à l'étranger. D'après la proposition, les placements à l'étranger ne sont pas admissibles à l'exemption pour gains en capital de 100,000\$, n'est-ce pas?

M. Short: Si, ils sont admissibles à l'exemption de 100,000\$.

[Texte]

Mr. Cassidy: Will they after tax reform?

Mr. Short: There is no change to this proposal, except that the limit will be capped at \$100,000.

Mr. Cassidy: If a person wants to, let us say, speculate in property, can he establish a Canadian, privately held, small business corporation and use it as the vehicle for speculating in property in order to take advantage of the \$500,000 exemption?

Mr. Short: The definition of a small business corporation is one in which all or substantially all of the assets were used in an active business carried on primarily in Canada by the corporation. There is a special additional rule where, as is very often the case, there is a holding corporation that holds the shares of the active business corporation. It is a test we have had in the act for some time. It means at least 90% of the assets have to be used in an active business carried on by it.

• 2035

Mr. Cassidy: This a dry cleaning business, a restaurant or something like that.

Mr. Short: It could be a manufacturing business.

Mr. Cassidy: It can also be a land dealing business if they are actively developing land as opposed to holding it for speculative purposes. Is that correct?

Mr. Short: Yes.

Mr. Cassidy: Given the tree-and-fruit argument which, being partially Victorian, I am sure Don is comfortable with, do you have any evidence that moving up to 75% taxation of capital gains is going to somehow seriously cut into the capital stock of the country and turn this into an economic armageddon?

Mr. Dodge: I think it is important to note that the effective rate of tax on the capital gain held by persons will not be out of line with what we have experienced historically. On the corporate side we have significantly reduced the federal rate of tax on corporations for the reasons we discussed with you last June. In that case it seemed appropriate that with the significantly reduced rate of tax we include more gain in the income.

It is very difficult because we have very few instances when a single measure has changed and we can disentangle the effect of that measure from others on capital formation. There is no good econometric evidence for what has happened in the past when these rates have changed because you cannot disentangle it from other changes made. We have tried and studies have tried, but it is a very difficult analytic job to try to distinguish.

[Traduction]

M. Cassidy: Est-ce qu'ils continueront de l'être après la réforme fiscale?

M. Short: On ne prévoit aucune modification, si ce n'est que le plafond sera fixé à 100,000\$.

M. Cassidy: Est-ce qu'il est possible, par exemple, de faire de la spéculation immobilière, de créer une petite entreprise canadienne privée à des fins de spéculation, afin de tirer parti de l'exemption de 500,000\$?

M. Short: D'après la définition, une petite entreprise est une société qui utilise tous ou pratiquement tous ses actifs pour exercer des activités commerciales principalement au Canada. Il y a un critère supplémentaire spécial qui prévoit, comme c'est très souvent le cas, l'existence d'une société de portefeuille qui détient les actions de l'entreprise. C'est un critère qui existe dans la loi depuis quelque temps et qui exige que l'entreprise utilise au moins 90 p. 100 de ses actifs dans le cadre de ses activités commerciales.

M. Cassidy: La société peut être une entreprise de nettoyage à sec, un restaurant ou un autre commerce de ce type.

M. Short: Cela peut être une entreprise de fabrication.

M. Cassidy: Cela peut être également une entreprise d'équipement foncier, par opposition à une société qui ferait l'acquisition de terrains dans un but de spéculation. Est-ce que c'est bien cela?

M. Short: Oui.

M. Cassidy: Je suis certain que Don, qui est partiellement victorien, sera à l'aise avec l'exemple de l'arbre et des fruits. Si l'on reprend donc cet exemple, ne croyez-vous pas que le fait d'augmenter à 75 p. 100 la part des gains en capital soumis à l'impôt risque d'être contraire au développement du capital-actions du Canada et de nous mener à la catastrophe économique?

M. Dodge: Je crois qu'il est important de rappeler que le taux réel d'imposition sur les gains en capital des particuliers ne sera pas très différent du taux que nous avons connu jusqu'à présent. D'autre part, nous avons réduit considérablement le taux des taxes fédérales sur les sociétés, pour les raisons que nous avons invoquées devant vous au mois de juin dernier. Étant donné que nous avons considérablement réduit le taux d'imposition, nous estimons normal d'inclure dans le revenu une part plus importante des gains.

C'est très difficile, étant donné que nous connaissons très peu de cas où il a été possible de modifier une mesure et d'isoler des autres les conséquences de cette mesure sur la formation de capital. Il n'existe pas de bons exemples économétriques pour ce qui s'est passé lorsque ces taux ont changé, étant donné qu'il est impossible d'isoler cette mesure des autres modifications. Nous avons tenté de le faire, certains analystes ont essayé également, mais c'est un exercice analytique extrêmement difficile.

[Text]

We can clearly see instances when rates of tax on capital gains have become very high and the sort of behavior it has induced. It is not very healthy. We can observe what happens when the rates of tax on capital gain are very low compared to ordinary income in terms of the shifts to try to convert ordinary income into gain.

We are operating in the range of experience which would tell us we are neither so high that we are going to get a significant amount of adverse economic effect nor so low we are going to get a lot of shifts. We have roughly balanced dividends and capital gain on the personal side. If you look across OECD nations, I think we have maintained a relatively favourable regime in terms of capital formation. It is important given the nature of the Canadian economy as a relatively capital intensive one by OECD standards.

Mr. Short: A number of different countries tax capital formation in different ways. We of course have not had an estate tax or succession duty federally since 1972 and we no longer have it at the provincial level, whereas most of the OECD countries have estate taxes or wealth taxes that apply to capital. I think in the international comparison, Canada shows up very favourably in terms of the tax on capital. By favourably, I mean it taxes at a relatively lower rate than do a number of other countries including most of the European countries.

• 2040

Mr. Cassidy: May I ask specifically about the United States? They tax 100% of capital gains. Is there any obvious offset to that, which means that the effective rate is a bit lower than it looks? If there is not, why could we not go to 100% now?

The Chairman: You inherit it tax-free on death though.

Mr. Cassidy: It is deemed realization at death. Well, maybe David can give one or two other answers to it.

Mr. Dodge: There are a lot of differences in the total structure of our tax system and the American tax system. As you know, we do not allow interest to be deducted on homes and so on. The Americans then tax the value of the home at the end. So there are a lot of differences on the personal side between our system and the American system. We believe there is a clear difference between a capital gain and ordinary income in conceptual terms. The lines are always a little blurry to draw, as you pointed out. It is appropriate to recognize that difference and we do it two ways: the 75% inclusion and the lifetime exemption.

Mr. Attewell: Mr. Chairman, I wanted to ask about capital gains by Canadians on assets in the U.S.. The

[Translation]

Bien entendu, nous savons ce qui se passe lorsque les taux d'imposition des gains en capital deviennent très élevés. Le résultat n'est pas très bon. Il suffit de regarder ce qui se passe lorsque le taux d'imposition des gains en capital est très bas par rapport au taux d'imposition des revenus ordinaires. Les contribuables cherchent à transformer leur revenu ordinaire en gains.

Nous devons nous fier à notre expérience afin de ne pas imposer un taux si élevé qu'il risque d'avoir des conséquences économiques graves, ou si bas que les contribuables font passer bon nombre des revenus pour des gains. Nous avons à peu près équilibré les dividendes et les gains en capital pour les particuliers. Si l'on compare le Canada aux pays de l'OCDE, on s'aperçoit que notre régime est relativement favorable à la formation de capital. Cela est important, étant donné que l'économie canadienne est relativement capitalistique par rapport aux normes de l'OCDE.

M. Short: Certains pays ont différentes manières d'imposer le capital. Bien entendu, le gouvernement fédéral ne perçoit plus d'impôt sur les successions depuis 1972, et ce type d'impôt n'existe plus à l'échelon provincial, alors que la plupart des pays de l'OCDE ont des impôts sur les successions ou sur la richesse qui s'appliquent au capital. Par comparaison, le taux d'imposition sur le capital est relativement plus faible au Canada que dans bon nombre d'autres pays, y compris la plupart des pays européens.

M. Cassidy: Puis-je vous poser une question se rapportant expressément aux États-Unis? Chez eux, l'ensemble des gains en capital sont imposés. Est-ce que les contribuables s'en sortent malgré tout, grâce au fait que le taux d'imposition est légèrement inférieur? Si ce n'est pas le cas, pourquoi n'imposons-nous pas la totalité des gains en capital?

Le président: Oui, mais les successions sont non imposables.

M. Cassidy: Cela s'appelle une réalisation de capital après décès. Peut-être que David peut nous donner quelques précisions là-dessus.

M. Dodge: Il y a beaucoup de différence entre notre régime fiscal et le régime américain. Comme vous le savez, les contribuables canadiens ne peuvent déduire les intérêts qu'il paient sur leur logement. Les Américains peuvent le faire, mais ils doivent, quand la maison leur appartient, payer une taxe sur la valeur. Aussi, notre régime est très différent du régime américain d'impôt sur le revenu des particuliers. Nous estimons que la différence entre un gain en capital et un revenu ordinaire est claire sur le plan théorique. Comme vous l'avez souligné, les lignes de séparation sont toujours assez floues. Il faut tenir compte de cette différence, et nous le faisons de deux manières avec l'application de la tranche imposable de 75 p. 100 et l'exemption à vie.

M. Attewell: Monsieur le président, ma question porte sur les gains en capital réalisés par des Canadiens à partir

[Texte]

party, which will go unnamed, has mentioned this huge problem on a number of occasions. I understand the gains on real estate in the U.S. by a non-resident—for instance, a condo, was the example mentioned—are taxable in the U.S..

Mr. Dodge: That is correct. I will ask Mr. Short to explain how the U.S. treats Canadian holdings of assets in the U.S. and any gains on them.

Mr. Short: Generally speaking, if it is real property holding, whether it is held directly or through shares of a corporation, the United States will tax regardless of the residence of the individual or the person who disposes of the property.

Mr. Attewell: You would then end up getting a credit for the taxes paid in the U.S. when you file your own—

Mr. Short: Yes, a Canadian would be taxable in the United States.

Mr. Attewell: That is the example used by the NDP. I think even they would not want to double tax an individual. Did you ever do any analysis of so-called leakage or lost revenue on yachts or some of these other things that are not taxed? Was that a big revenue loss? Have you any idea of the size of it?

Mr. Short: If it is a Canadian resident who realizes a capital gain on the yacht, it would be brought into his income. Of course it may qualify for the exemption, but it would erode his entitlement to any further exemption. There is no restriction on the nature of the property or its location that will qualify for the \$100,000 capital gains exemption.

Mr. Attewell: Mr. Chairman, I have one other question. It is not on the agenda here, but bank reserves—

The Chairman: We are on capital gains. It has to be on the agenda. We come to bank reserves when we come to bank reserves. We are on capital—

• 2045

Mr. Attewell: It is not on the agenda tonight.

The Chairman: Well, it will come on the agenda tomorrow.

Mr. Attewell: Thank you.

Mr. Garneau: I would just like to make sure that I understood what you said. If a Canadian owned a condominium in Florida and sold this condominium and made a \$100,000 capital gain, would that capital gain be taxed in the United States by the United States government?

Mr. Short: Correct.

[Traduction]

d'actifs aux États-Unis. Un parti que je ne nommerai pas a fait état de cet énorme problème à plusieurs reprises. Si je comprends bien, les gains réalisés par un non-résident à partir de biens immobiliers aux États-Unis, un condominium, dans le cas qui a été mentionné, sont imposables aux États-Unis.

M. Dodge: C'est exact. Je vais demander à M. Short d'expliquer comment les États-Unis taxent les biens détenus par des Canadiens aux États-Unis et les gains qu'ils produisent.

M. Short: De manière générale, dans le cas de biens immobiliers, que l'on en soit directement propriétaire ou que l'on détienne des actions, les États-Unis prélèvent un impôt, peu importe le lieu de résidence du particulier ou de la personne qui vend les biens.

M. Attewell: On peut donc, lorsqu'on fait sa déclaration, obtenir un crédit pour les impôts payés aux États-Unis. . .

M. Short: Oui, un Canadien doit payer des impôts aux États-Unis.

M. Attewell: C'était l'exemple utilisé par le NPD. À mon avis, même eux n'accepteraient pas de doubler les impôts des particuliers. Avez-vous déjà étudié la question des fuites ou des capitaux qui échappent à l'impôt, parce qu'ils sont investis dans des yachts ou d'autres actifs qui ne sont pas imposés? Est-ce que cela représente une grande perte de recettes? Avez-vous une idée de l'ampleur de cette perte?

M. Short: Si un résident du Canada réalise un gain en capital à la vente de son yacht, ce gain doit figurer dans son revenu. Bien entendu, il peut se prévaloir de l'exemption, mais cela réduirait d'autant les autres exemptions qu'il peut réclamer. On peut se prévaloir de l'exemption de 100,000\$ pour gains en capital, peu importe la nature du bien ou son emplacement.

M. Attewell: Monsieur le président, j'ai une autre question. Elle ne figure pas à l'ordre du jour, mais les réserves bancaires. . .

Le président: Nous parlons des gains en capital. Nous nous limitons à l'ordre du jour. Nous parlerons des réserves bancaires quand le moment sera venu. Pour le moment, nous parlons des gains en capital.

M. Attewell: Ce n'est pas à l'ordre du jour ce soir.

Le président: Non, ce sera à l'ordre du jour demain.

M. Attewell: Merci.

M. Garneau: Je voudrais vérifier si j'ai bien compris. Un Canadien qui vendrait son condominium en Floride et réaliserait un gain en capital de 100,000\$ serait imposé aux États-Unis, par le gouvernement américain.

M. Short: C'est exact.

[Text]

Mr. Garneau: But on his Canadian personal income tax, he will benefit from the \$100,000 exemption.

Mr. Short: If he claims the exemption in respect of that transaction, yes, he would. I should point out, though, that he is not forced to claim the capital gains exemption, and indeed it may well be to his advantage to forgo the exemption, to report the appropriate amount, the taxable portion of the gain and in those circumstances, he would be entitled to the foreign tax credit and he could reduce his Canadian tax to the extent of the lesser of the amount of his Canadian tax or the U.S. tax imposed on the gain.

Mr. Garneau: You say that if he pays a capital gains tax in the United States and not claim the \$100,000 exemption, he will get a tax credit for the taxes he paid in the United States?

Mr. Short: Yes, that is correct. That is the same tax credits that would be available for any other income that is earned abroad and taxable in the country in which it arises. For example, interest that might be paid from a U.S. debt obligation will be subject ordinarily to the U.S. withholding tax, and Canada gives credit for it. U.S. employment income will be taxable in the United States and if it is a Canadian resident, he will get a foreign tax credit to avoid the double taxation of the income.

We recognize the primary right of the source country to impose tax and then, as the country of residence, we have the residual right to tax and we give an appropriate degree of relief for the foreign tax that is imposed. This would carry through with respect to the U.S. tax on the gain on the sale of a condominium in Florida, if that was your example.

Mr. Garneau: Not only will that gain not be taxed in Canada, but he will get a benefit of a tax credit.

Mr. Short: Oh, yes.

Mr. Garneau: Just to make sure I understood what you said, coming back to the small business aspect, why is it that you force Canadians, particularly small business, who want to take advantage of a capital gains exemption of \$500,000 to incorporate its activity? Let us say that I have a machine shop—

The Chairman: Taxi business.

Mr. Garneau: —and I operate under my personal name—it is a personal activity—and I sell my garage to you. I will not get the benefit of the \$500,000 capital gains exemption, but if I incorporate and sell you the share, the same sale will be subject to an exemption of \$500,000. Particularly for small businesses, why do you force people to incorporate?

[Translation]

M. Garneau: Mais il pourrait se prévaloir de l'exemption de 100,000\$ lorsqu'il ferait sa déclaration d'impôt sur le revenu personnel au Canada.

M. Short: Il pourrait le faire, à condition qu'il réclame cette exemption relativement à cette transaction. J'aimerais signaler, toutefois, qu'il n'est pas tenu de se prévaloir de l'exemption pour gains en capital et qu'il aurait d'ailleurs avantage à ne pas le faire, à déclarer le montant approprié, la partie taxable du gain, dans ce cas, étant donné qu'il aurait droit à un crédit pour impôt payé à l'étranger et qu'il pourrait réduire le montant des impôts payés au Canada d'un montant égal au montant d'impôt canadien ou d'impôt américain qui s'applique au gain, le montant le plus faible étant retenu.

M. Garneau: Si je comprends bien, ce contribuable qui paie un impôt sur les gains en capital aux États-Unis et ne se prévaut pas de l'exemption de 100,000\$ obtiendra un crédit d'impôt pour les impôts qu'il a payés aux États-Unis?

M. Short: C'est exact. Ce sont les mêmes crédits d'impôt qui s'appliquent pour tout autre revenu gagné et imposé à l'étranger. Par exemple, l'intérêt payable par une dette obligataire américaine fait généralement l'objet d'une retenue fiscale aux États-Unis, et le Canada consent un crédit à ce titre. Un revenu tiré d'un emploi aux États-Unis est imposable aux États-Unis, et tout Canadien qui bénéficie d'un tel revenu obtient un crédit pour impôt à l'étranger afin d'éviter que son revenu soit imposé deux fois.

Nous cédon au pays d'origine le droit d'imposer le revenu et, en tant que pays de résidence, nous avons le droit d'imposer un complément d'impôt et de concéder un dégrèvement calculé en fonction de l'impôt payé à l'étranger. Ce même principe s'applique à l'impôt américain sur les gains en capital pour la vente d'un condominium en Floride, comme dans votre exemple.

M. Garneau: Non seulement ce gain ne sera pas taxé au Canada, mais encore, le contribuable bénéficiera d'un crédit d'impôt.

M. Short: Certainement.

M. Garneau: Pour vérifier si j'ai bien compris, revenons aux petites entreprises. Pourquoi forcez-vous les Canadiens à se constituer en sociétés pour bénéficier de l'exemption pour gains en capital de 500,000\$, en particulier ceux qui exploitent de petites entreprises? Supposons que je sois propriétaire d'un atelier. . .

Le président: Une entreprise de taxi.

M. Garneau: . . . que j'exploite sous mon nom personnel. . . je travaille à titre de particulier et je vous vends mon garage. Je ne pourrais me prévaloir de l'exemption pour gains en capital de 500,000\$, alors que si je suis constitué en société et que je vous vends une part, la même vente sera admissible à l'exemption de 500,000\$. Pourquoi forcez-vous les gens à se constituer en sociétés, en particulier ceux qui exploitent de petites entreprises?

[Texte]

Mr. Dodge: I guess "force" is a funny word. There are a lot of advantages in Canada to operating a small business in corporate form, not least of which of course is the low small business tax rate. Indeed, we have over the course of time developed a system in which small business by and large does operate in corporate form and indeed, the costs of incorporation, as you well know, are really very low.

• 2050

I suppose the long and the short of it is, Mr. Garneau, that we could not reasonably operate a system based on assets, because it would require Revenue Canada to delve into whether that particular asset was actually used in the course of business or whether it was a personal asset. Clearly when there is a substantial advantage, which we have tried to give to small business through the \$500,000 exemption or the additional \$400,000 if you will, I think we have to make sure that it is really a gain that has resulted from business activity and is not just any form of property. A reasonable way to do that, especially since most small businesses in this country do operate in corporate form, is to do it on the sale of the assets.

Mr. Garneau: I can appreciate certain difficulty you have in preparing legislation that would be applied correctly—

Mr. Dodge: There is also the difficulty Revenue Canada would have in administering it. I think that is also absolutely critical, because it is very hard for a Revenue Canada officer to really know whether a piece of equipment was used in the business or not.

The Chairman: For example, a man owns a couple of taxi licences that are now worth a great deal of money around here; he incorporates and sells the company—it is Bob's your uncle; he has a tax-free part of the \$500,000. He sells those licences separately, though, and all he has is \$100,000 because it is taxable. Now why can you be treated one way because you happen to incorporate, and another way because you did not incorporate? Why are you penalizing essentially little people who have not got around to incorporating?

Mr. Dodge: No, I do not think that is the case, Mr. Chairman. I will let Mr. Short amplify.

As long as individuals know what the rules are, that it is a business being carried on and would qualify as an act of CCPC... The ease of incorporation is such that the individual simply will incorporate in order to take not

[Traduction]

M. Dodge: Je pense que «forcer» est un mot bizarre. Au Canada, les petites entreprises ont beaucoup d'avantage à se constituer en sociétés pour commencer, les petites entreprises bénéficient d'un taux d'imposition inférieur. Cela n'est pas le moindre avantage. C'est vrai qu'au fil des ans, nous avons mis sur pied un système selon lequel les petites entreprises fonctionnent de manière générale comme des sociétés, et vous savez très bien que les coûts de constitution en société sont très minimes.

J'imagine, monsieur Garneau, que le fin mot de l'histoire est que nous ne pourrions véritablement appliquer un système basé sur les actifs, étant donné qu'il faudrait que Revenu Canada vérifie si les actifs servent vraiment à la production ou s'ils constituent des biens personnels. Bien entendu, lorsqu'il s'agit d'un avantage important, comme celui que nous offrons aux petites entreprises grâce à l'exemption de 500,000\$, ou l'exemption supplémentaire de 400,000\$, si vous préférez, je pense que nous devons vérifier s'il s'agit véritablement d'un gain résultant d'une activité commerciale, et pas simplement d'un gain provenant de tout autre type de biens. Étant donné que la plupart des petites entreprises du Canada sont constituées en sociétés, la vente des actifs est un moyen raisonnable de nous assurer que ce critère est respecté.

M. Garneau: Je comprends que vous avez certaines difficultés à élaborer des textes législatifs qui puissent s'appliquer correctement...

M. Dodge: Il faut tenir compte également de la difficulté que représente l'application de la loi pour Revenu Canada. Je pense que cela est absolument essentiel, car il est très difficile pour un agent de Revenu Canada de savoir exactement si une machine est utilisée réellement dans le cadre des activités commerciales.

Le président: Prenons par exemple le cas d'une personne qui détient deux licences d'exploitation de taxi, licences qui, maintenant, valent assez cher. Il se constitue en société et vend son entreprise... Disons qu'il s'appelle Bob et que c'est votre oncle; il bénéficie de l'exemption de 500,000\$. En revanche, s'il vend ces licences séparément, il en retire seulement 100,000\$, parce que le produit de la vente est imposable. Comment peut-on appliquer aux personnes qui sont constituées en sociétés un régime différent de celui qu'on impose à celles qui ne sont pas constituées en sociétés? Est-ce que cela ne revient pas à pénaliser les petits exploitants qui n'ont pas pris la peine de se constituer en sociétés?

M. Dodge: Non, je ne pense pas que ce soit le cas, monsieur le président. Je vais laisser à M. Short le soin de l'expliquer.

Tant que les personnes concernées connaissent les règles, qu'il s'agit d'une entreprise dont les activités sont considérées comme celles d'une société privée contrôlée par des Canadiens... il est tellement facile de se

[Text]

only that advantage, but the other advantages that come through lower tax rates on small business income.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): At this point can the small business unincorporated entrepreneur, who has basically realized his capital gain, roll the assets in tax free and then dispose of the shares, the section 85 business?

Mr. Dodge: Yes.

The Chairman: If he can find a buyer for the thing that way.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Yes, all right. The anti-avoidance provisions proposed are not going to land on top of that. Is that correct?

Mr. Dodge: No. The roll-in is specifically allowed for. It is part of the policy.

Mr. Cassidy: He can roll in the preferred share at the current value, is that correct?

Mr. Short: Yes, at tax cost, so there is neither gain nor loss recognized to him when he transfers the property to a corporation and takes back shares; he is then in the position to sell the shares for their underlined value.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): For less.

Mr. Short: Well. . .

Mr. Garneau: I do not know why you are forcing an entrepreneur to roll his business and pay a lawyer's fee just to sell and not be taxed. I cannot imagine a situation where legislation cannot do that in legal terms that could be managed by the Revenue Department. To take my example of a machine shop, if I roll it into a corporation and sell the share, I will get a benefit; if I sell the garage to you, I will not get the benefit of the exemption.

You know, I do not understand why it is not possible to do it in legislative terms that would allow people to benefit from that exemption without going through all the details of creating a corporation.

• 2055

I have been in the private sector for a while and I have sold a few corporations. Many of the buyers do not want to buy the shares, but they want to buy the assets. It has happened that I have sold the assets, we had transferred the cash in dividends and we wind up with a company that was a shell. I do not know why the buyer wanted to buy the assets instead of the shares. However, in this particular instance, the benefit will not exist.

The Chairman: He wants to buy assets because he is not stuck with the old liabilities. You buy the assets of a machine shop because you do not want to be stuck with

[Translation]

constituer en société que chacun peut le faire pour profiter de cet avantage, et également du taux de taxation inférieur sur les recettes des petites entreprises.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Dans ce cas, un entrepreneur non constitué en société peut-il essentiellement réaliser ses gains en capital, vendre des actifs sans être imposé et se départir ensuite des actions de l'entreprise, au sens de l'article 85?

M. Dodge: Oui.

Le président: S'il peut trouver preneur.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Oui, c'est vrai. Les dispositions envisagées pour prévenir l'évitement fiscal ne vont pas venir s'ajouter à ces dispositions, n'est-ce pas?

M. Dodge: Non, la vente des actifs est autorisée, cela fait partie de la politique.

M. Cassidy: L'entrepreneur peut donc vendre les actions privilégiées à leur valeur courante.

M. Short: Oui, au coût fiscal, de sorte qu'il ne fait aucun bénéfice ni aucune perte lors de la vente des biens à une société, tandis qu'il conserve les actions; par la suite, il peut vendre les actions à leur valeur citée.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Ou moins cher.

M. Short: Eh bien, . . .

M. Garneau: Je ne comprends pas pourquoi vous forcez un entrepreneur à fermer son entreprise et à payer des frais d'avocat uniquement pour qu'il puisse vendre sans être imposé. Je ne comprends pas que la loi ne puisse pas prévoir des dispositions qui permettraient au ministère du Revenu de contrôler l'opération. Pour reprendre mon exemple de l'atelier, je peux en faire une société et vendre les actions avec profit; en revanche, si je vous vends mon garage, je ne peux pas bénéficier de l'exemption.

Vous savez, je ne comprends pas pourquoi il n'est pas possible d'intégrer dans la loi des dispositions qui permettraient aux entrepreneurs de bénéficier de cette exemption sans avoir à créer une société.

J'ai travaillé pendant quelque temps dans le secteur privé et j'ai vendu quelques sociétés. La plupart des acheteurs veulent acheter les actifs, mais évitent de se porter acquéreurs des actions. Il m'est arrivé de vendre les valeurs actives de la société, de transformer le produit en dividendes et de me retrouver avec une société qui n'était plus qu'une structure vide. Je ne sais pas pourquoi l'acquéreur voulait acheter les actifs plutôt que les actions. Toutefois, dans un cas semblable, les profits n'existent pas.

Le président: L'acheteur a une préférence pour les actifs, parce qu'il ne veut pas s'encombrer avec les obligations. Vous achetez les actifs d'un atelier, mais vous

[Texte]

the guarantees that the former owner gave on customers' work.

Mr. Dorin: You can depreciate prior—

The Chairman: It may mean no difference on depreciation. But it is hard to sell assets or it is hard to sell a company—

Mr. Dorin: As a supplementary—I do not really want to take away Mr. Garneau's question—could the person go through the situation as in Mr. Cassidy's example of the dry cleaning plant or whatever it was and liquidate certain property? You are going to get something for it, some kind of consideration, cash or otherwise. You would then have a company that I presume you could sell. I guess you might run into active business problems, I suppose, if you sold the assets out and only had cash left. It seems to me there are ample ways around this problem with a little imagination.

Mr. Garneau: Certainly with imagination. But why should an entrepreneur pay lawyers and accountants to do indirectly what he could do directly if it is the intention of the government?

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): But entrepreneurs are not the only people with imagination.

The Chairman: I agree.

Mr. Garneau: I would like to come back to the capital gains tax. I would suggest, as Mr. Carter said a few years ago, a box is a box. It should be taxed the same way. Personally, I have no problem with this principle except that we do not live in a closed economy: the Canadian economy is linked with the world economy. What we do here has consequences on the world market and on the way people invest their money.

You were talking about European countries. Perhaps you had the chance to read brief 915 submitted by Formula Growth Limited, GBC Capital, Pembroke Management, titled "Tax Reform or Capital Punishment". It is interesting. I had the opportunity to read it and I thought our chairman had written the report.

The Chairman: People do send us briefs, you know.

Mr. Garneau: In exhibit 2 in the brief is a comparison, prepared by the accounting firm of Touche Ross, of the capital gains taxes in the U.K., France, Germany, Italy, Japan, United States, Hong Kong, etc. I do not know if the information is right or wrong, but according to Touche Ross, in the U.K. you have capital gains tax at the special rate of 30% less exemptions of 6,900 pounds a year. If it is more than 40,000 pounds—I do not know why—the tax rate will be at 25% plus an indexation relief.

[Traduction]

ne voulez pas vous embarrasser des garanties que l'ancien propriétaire a données à ses clients.

M. Dorin: Vous pouvez tenir compte de l'amortissement. . .

Le président: Il se peut que l'amortissement ne fasse aucune différence. Il reste qu'il est difficile de vendre des actifs ou de vendre une entreprise. . .

M. Dorin: J'aimerais poser une question complémentaire à celle de M. Garneau. Dans le cas d'une entreprise de nettoyage ou d'un autre commerce, comme dans l'exemple de M. Cassidy, est-ce qu'il serait possible de liquider certains biens? Le vendeur obtient quelque chose en échange de ces biens, de l'argent ou autre chose. Il se retrouve donc à la tête d'une entreprise qu'il peut vendre, selon moi. C'est vrai qu'à ce moment-là, il tomberait sous le coup des dispositions relatives aux biens de production, car s'il vend les actifs, il ne lui reste plus qu'un montant d'argent. Il me semble qu'on peut trouver, avec un peu d'imagination, bien des façons de résoudre ce problème.

M. Garneau: Avec de l'imagination, cela ne fait aucun doute. Mais pourquoi un entrepreneur devrait-il payer des avocats et des comptables pour faire indirectement ce qu'il devrait pouvoir faire directement si telle est l'intention du gouvernement?

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Mais les entrepreneurs ne sont pas les seuls à avoir de l'imagination.

Le président: Tout à fait d'accord.

M. Garneau: J'aimerais revenir à l'impôt sur les gains en capital. Comme le disait M. Carter, il y a quelques années, une boîte, c'est une boîte. Tout le monde devrait être imposé de la même manière. Personnellement, ce principe me convient parfaitement, mais nous ne vivons pas dans une économie fermée: l'économie canadienne est liée à l'économie mondiale. Les règles que nous imposons au Canada ont une incidence sur le marché mondial et sur les investissements.

Vous parliez des pays européens. Vous avez peut-être eu la chance de lire le mémoire 915 présenté par *Formula Growth Limited, GBC Capital, Pembroke Management*, intitulé: *Tax Reform or Capital Punishment*. C'est un mémoire intéressant. Quand je l'ai lu, j'ai eu l'impression qu'il avait été écrit par notre président.

Le président: Vous savez, les gens nous font parvenir des mémoires.

M. Garneau: Le tableau numéro 2 du mémoire présente une comparaison préparée par les comptables Touche Ross, qui fait état des impôts sur les gains en capital exigés au Royaume-Uni, en France, en Allemagne, en Italie, au Japon, aux États-Unis, à Hong Kong, etc. Je ne sais pas dans quelle mesure les renseignements sont justes, mais d'après Touche Ross, le Royaume-Uni impose les gains en capital au taux spécial de 30 p. 100 et accorde des exemptions de 6,900 livres par an. Si les gains en capital dépassent 40,000 livres, je ne saurais dire

[Text]

In France, the capital gains tax is only 16% plus an annual exemption of 272,000 French francs a year and there is no limit. Germany has zero, Italy zero, Japan zero, and the United States 28%.

One could say that as long as we can compete with the United States, it is not that bad. If the United States for any reason will change, however, we will have to adjust, I guess. Why are we so far away from all of the European countries in terms of capital gains? Have you made any analysis of the impact it can have on capital formation in this country? It is so easy now to invest in Japan, Italy or Germany and to avoid capital gains tax. Do you have any idea?

• 2100

This brief tends to suggest that we will lose a lot of investment in Canada because of that. Have you made any analysis? I do not know whether it is true or not. They suggest here we will be taxed at the top marginal rate in Ontario or Quebec. In Quebec it would be 39% and in Ontario it would be 34.5%, which is more than the top rate for dividends. I wonder if you have made any analysis of the impact of this decision on investment in Canada and the formation of capital.

Mr. Dodge: You have been going through the personal side, Mr. Garneau, and I think it is important to remember that tax structures really are very different. We do not have a wealth tax on the personal side. Most European countries do, although it is of varying degrees of effectiveness. There are different regimes in terms of what is deductible and not deductible and so on.

So on the individual side it is difficult to make the comparisons within national borders. Of course, when you go across national borders, if you think of American money floating around or Japanese money floating around or whatever, they will be taxed appropriately in Canada and, being treaty countries, will then be given tax credit by their own country for the amount of tax paid here.

I think on the individual side it is extremely tricky to make those international comparisons and then make a judgment as to the rate of capital formation. We have in this country favourable treatment for taxation of small business, favourable relative to the United States, and indeed favourable relative to the tax systems in most other countries. The \$500,000 exemption is part of what goes into that. So we have really looked at the overall system and tried to compare that on the individual side. It is very

[Translation]

pourquoi, le taux descend à 25 p. 100 et bénéficie d'une indexation.

En France, les gains en capital sont imposés seulement à 16 p. 100 et bénéficient d'une exemption annuelle de 272,000 francs. Aucune limite n'est imposée. En Allemagne, en Italie et au Japon, le taux d'imposition est nul, et aux États-Unis, il s'élève à 28 p. 100.

Tant que notre taux d'imposition est comparable à celui des États-Unis, ce n'est pas si mal. Mais nous devons emboîter le pas aux États-Unis, s'ils décident, pour une raison ou pour une autre, de modifier leur taux d'imposition. Pourquoi appliquons-nous des critères si différents de ceux de tous les pays européens en matière de gains en capital? Avez-vous analysé l'incidence que cela pourrait avoir sur la formation de capital au Canada? Il est si facile actuellement d'investir au Japon, en Italie ou en Allemagne et d'éviter les impôts sur les gains en capital. Qu'avez-vous à répondre à cela?

Ce mémoire laisse entendre que nous risquons de perdre beaucoup d'investissements pour cette raison. Avez-vous analysé la question et qu'en pensez-vous? Les auteurs du mémoire indiquent que le taux d'imposition sera le taux marginal le plus élevé en Ontario ou au Québec, soit, respectivement, 34,5 p. 100 et 39 p. 100, ce qui est supérieur au taux maximum d'imposition des dividendes. J'aimerais donc savoir si vous avez étudié l'effet d'une telle décision sur l'investissement et la création de capital au Canada.

M. Dodge: Vous venez de parler de l'impôt des particuliers, monsieur Garneau, et je crois qu'il est important de préciser que les structures fiscales sont vraiment très différentes. Ainsi, nous n'avons pas d'impôt sur la richesse des particuliers, contrairement à la plupart des pays européens, où le degré d'efficacité de cette mesure est très variable. Il existe des dispositions bien différentes au sujet de ce qui déductible et de ce qui ne l'est pas.

En conséquence, pour ce qui est de l'imposition des particuliers, il est difficile d'effectuer des comparaisons à l'intérieur des frontières nationales. Bien sûr, lorsqu'on parle des mouvements internationaux de capitaux, par exemple de capitaux américains ou japonais circulant d'un pays à l'autre, ils seront imposés au Canada conformément à nos lois nationales et, puisque nous avons signé des traités avec ces pays, ceux-ci accorderont à leurs détenteurs un crédit d'impôt correspondant au montant des impôts acquittés chez nous.

Je crois qu'il est extrêmement délicat d'effectuer de telles comparaisons internationales pour ce qui est de l'imposition des particuliers, pour tenter de porter ensuite un jugement sur le taux de formation du capital. Dans notre pays, les petites entreprises bénéficient d'un régime d'imposition favorable par rapport à leurs homologues des États-Unis, voire par rapport à la plupart des autres pays, l'un des éléments favorables étant l'exemption de 500,000\$. Cela dit, nous nous sommes efforcés d'étudier le

[Texte]

important that all these different aspects get taken into account.

I should say we have looked at it, we have tried to make the comparisons, but it is very difficult to do. All you can do is take an example of an investment and look at the effective rate of tax that would occur on that in different situations.

Mr. Garneau: In the same brief there is a letter signed by officials of a corporation in Denver writing to their president, who is one of the co-signatories of this brief. They say:

As significant foreign investors in Canada, Ivory and Sime clients have over \$100 million invested in Canadian companies. I view the proposed increase in the rate of taxation on capital gains with some alarm. The taxation of the creation of wealth in a country with a rich resource base but a small population base is economically unsound. We will have to reconsider our commitment to Canada should these proposals become law.

I wonder if you have received many of those letters. This happened to be in that brief, but as we were discussing that tonight I thought it would be interesting to have your comment on that. Have you received many such comments by foreign investors in Canada?

Mr. Dodge: No, we have not received many, although we have seen... not that particular one, but that sort of comment is not unfamiliar to us. Equally familiar to us is the comment that, having retained low effective rates, indeed we have maintained a very favourable investment climate, looking at the corporate tax system as a whole and looking at the personal tax system as a whole.

Mr. Dorin: One of the problems in capital gains taxation, as you have alluded to, or as has been alluded to during the course of tonight, is the attempt to shift between income and capital where the tax rates are different.

• 2105

I am wondering whether you considered a more rigid definition of capital gains, something like capital gain relates to property that has been held for more than five years, or the capital gains exemption is eligible for property that has been held by the individual for more than five years. It seems to me this would take a lot of the uncertainty out of the system without having any real negative consequences. I wonder what you have to say about that.

Mr. Dodge: Clearly, we looked at holding periods. Again, if you look around the world, holding periods have not been an unfamiliar part of the tax landscape. In

[Traduction]

système dans son ensemble, pour comparer les régimes d'imposition des particuliers, et il est très important de tenir compte de tous ces aspects différents lorsqu'on entreprend cet exercice.

Je reconnais toutefois qu'il est extrêmement difficile de faire ces comparaisons. Tout ce que l'on peut faire, c'est prendre un exemple d'investissement et calculer le taux d'imposition réel qui lui serait appliqué d'une juridiction à l'autre.

M. Garneau: Ce mémoire contient également une lettre signée par les dirigeants d'une société de Denver s'adressant à leur président, qui est l'un des cosignataires du mémoire. Voici cette lettre:

A titre d'investisseurs étrangers importants au Canada, les clients de la société *Ivory and Sime* détiennent plus de 100 millions de dollars investis dans des entreprises canadiennes. Je m'inquiète de voir que l'on envisage d'augmenter le taux d'imposition des gains en capital. Imposer la création de richesse dans un pays très riche en ressources naturelles, mais relativement peu peuplé, est une erreur sur le plan économique. Si ces propositions sont adoptées, nous devons revoir nos engagements au Canada.

Avez-vous reçu beaucoup de lettres de cette nature? Celle-ci ayant été incluse dans le mémoire, j'ai pensé qu'il serait bon de vous demander ce que vous en pensez. Par ailleurs, y a-t-il d'autres investisseurs étrangers qui vous ont fait part de points de vue semblables?

M. Dodge: Non, nous n'en avons pas reçu beaucoup, mais je dois dire que nous sommes au courant de ce genre de commentaires. Je m'empresse d'ailleurs d'ajouter que nous avons entendu d'autres milieux nous dire que nos propositions préservent un climat très favorable aux investissements, puisque nous avons conservé de faibles taux d'imposition effectifs, ce qui est bénéfique aux deux régimes d'imposition, des sociétés et des particuliers.

M. Dorin: L'un des problèmes que pose l'imposition des gains en capital, comme on y a fait allusion durant cette soirée, c'est que les contribuables jouent entre les deux catégories, c'est-à-dire revenu et capital, lorsque les taux d'imposition sont différents.

Je voudrais donc vous demander si vous avez envisagé de définir de manière beaucoup plus précise la notion de gain en capital, en vous inspirant par exemple des gains en capital reliés aux biens immobiliers détenus pendant plus de cinq ans ou de l'exemption correspondante. Je crois que cela atténuerait considérablement l'incertitude qui subsiste dans ce système, sans avoir de conséquences négatives importantes.

M. Dodge: Il est certain que nous avons étudié le problème de la durée de possession des biens, et il faut convenir que c'est là une notion qui est loin d'être rare

[Text]

investigating this, we found also that they have brought with them a host of their own particular problems.

Al, maybe you would like to say a couple of words on those problems, because clearly we looked at a holding period concept.

Mr. Short: Well, there are a number of difficulties, I hate to say again, of a definitional nature. Nevertheless, it is true. What is a holding of five years—if in fact you held one share and the company amalgamated, or if you held the asset but then rolled it into a company and took back shares—you would clearly have to accommodate those kinds of circumstances where for example the property is converted. What you have is a convertible share, for example, or a convertible debenture.

In addition, some of the very difficult problems the Americans have had with their holding period is that because you are looking not only at gains and losses, you have a tendency to want to recognize the losses within the holding period if in fact that would convert the capital loss into an ordinary loss and hold your winners through the holding period in order to ensure capital gains treatment as opposed to ordinary income treatment.

In a sense, those become rather perverse, at least at the edge. The holding period in fact dictates the time at which one makes the tax system dictate how long you hold. If it is a property with a loss, you want to realize it more quickly, unless you are convinced that over time it will recover its value and indeed increase so that eventually you will get a capital gain. Then you would have to have rules that sort of ensure that if you sell the property and realize a loss and it is because you have not held it for an appropriate period and it is an income loss, they do not sell it and subsequently reacquire it or have a related corporation or a related person reacquire the property on the assumption that it will—

The Chairman: Do you think there should be income losses in a case like that? Why would you not say that those are taxable gains with no provision for loss?

Mr. Short: I thought that the system we described, Mr. Chairman, was one in which if you held the property for a certain period of time—let us say five years, as was suggested—it would be a capital transaction. So it would be a capital gain or a capital loss, as the case may be.

The Chairman: Or maybe just the presumption would be that it would be a capital transaction.

Mr. Short: Well, a presumption, but it would have to be a rebuttable presumption. I am not sure how that would operate. I had taken the converse of that and assumed that if the property were held for less than the five-year holding period, any gain or loss would be treated on income account, as opposed to a gain on account of

[Translation]

dans les régimes fiscaux étrangers. Toutefois, notre analyse nous a permis de constater que cette notion est assortie d'une foule de problèmes spécifiques.

Al, voudriez-vous apporter quelques précisions à ce sujet?

M. Short: Je dois commencer par répéter, hélas, qu'il y a là un certains nombres de problèmes relatifs aux définitions. Qu'entend-on par détention d'un bien pendant cinq ans? Si quelqu'un détient une action d'une société qui fusionne avec une autre, ou un bien qui est ensuite intégré aux actifs d'une entreprise dont il rachète ensuite des actions, comment définit-on la période de détention? Il est clair qu'il faut tenir compte de ce genre de situations où les biens en question sont convertis. Au fait, ce qu'on détient alors, c'est une action convertible, ou une obligation convertible.

Un autre problème très complexe que connaissent les Américains à ce sujet émane du fait que l'on doit tenir compte non seulement des gains, mais aussi des pertes. En effet, on a tendance à déclarer les pertes pendant la période de détention si cela permet de transformer une perte de capital en une perte ordinaire, et à conserver les actifs sur lesquels on a des gains au-delà de la période de détention, pour s'assurer que les gains seront traités comme des plus-values et non pas comme des revenus ordinaires.

En fin de compte, cette notion a des effets relativement pervers, puisque c'est elle qui détermine, par le biais de la fiscalité, la période pendant laquelle le propriétaire détiendra ces biens. S'il s'agit de biens ayant entraîné une perte, le propriétaire voudra les vendre plus rapidement, à moins qu'il ne soit convaincu qu'il pourra récupérer sa perte à long terme pour aboutir à un gain en capital. Cela signifie qu'il faudrait établir des règles garantissant que l'individu qui vend ses biens pour bénéficier d'une perte en capital de façon à éviter d'en faire une perte de revenu ne puisse pas ensuite racheter ces biens, ou les faire racheter par une société ou une personne qui lui sont reliées.

Le président: Dans un tel cas, pensez-vous que l'on devrait traiter cette perte comme une perte de revenu? Pourquoi ne pas accepter de dire qu'il s'agit d'une moins-value sans provision?

M. Short: Je croyais que le système que nous avons décrit, monsieur le président, était tel que la détention d'un bien pendant une certaine période de temps, disons cinq ans, entraînerait une transaction de capital, c'est-à-dire une plus-value ou une moins-value.

Le président: On pourrait peut-être simplement présumer qu'il s'agit d'une transaction de capital.

M. Short: Sans doute, à condition que l'on puisse la réfuter. Je ne sais pas comment le système pourrait fonctionner. Pour ma part, j'avais adopté le point de vue opposé, c'est-à-dire que j'avais considéré que tout gain ou toute perte résultant d'un bien détenu pendant moins de la période de détention de cinq ans serait affecté au

[Texte]

capital, in which event you really do have to have rules that protect against the adverse selection. It is not impossible, but the rules are very messy.

• 2110

Mr. Layton: If, when we are talking of a holding period, the capital gain were realized at the point of sale, would thought then be given to the period during which it was held, that it would be averaged on a per year basis and applied as a taxable income to the individual over the period of the capital gain rather than only one year?

Mr. Short: That would be possible but not very likely. We now have a system in which no part of the gain is recognized until the property is disposed of. At that time, the amount is brought into income. There is no re-opening of prior year tax returns in order to prorate the amount of gain over the holding period.

Mr. Layton: We do with certain incomes. We get a peak income from a particular circumstance and you re-open to go backwards and forwards.

Mr. Short: Very rarely there have been averaging provisions but tax reform is proposing to eliminate the forward averaging and the...

Mr. Dorin: Not the corporations?

Mr. Short: Corporations do not. They also report the gain and the taxable portion of the gain in income in the year in which it is realized. There is no averaging for corporations. Of course, there it is less necessary because while tax rates can change from one year to another, generally speaking there are flat rates of corporate tax. It would be very cumbersome to provide a system whereby if one held property over a period of say 10 years, one would have to then go back and calculate the taxes if one-tenth of the gain were realized in each of the years.

Mr. Dorin: I think what Mr. Layton is suggesting is not that you would go back and recalculate taxes, but that if 10 years was selected as the period and you held it 5 years, 50% would be eligible for capital gains treatment. If you held it seven years, 70% with capital gains treatment, and over ten years, 100%, something like that. That is how much you would take into income or make eligible for deduction or whatever.

The Chairman: The real problem is to handle the long-term holding of property. Right now if I buy some shares today and sell them three weeks from now, the Department of National Revenue will say that is just a capital gain. You and I both know, Mr. Dodge, that is an

[Traduction]

compte de revenu et non pas au compte de capital, auquel cas il est indispensable d'établir des règles pour éviter le choix contraire. Ce ne serait pas impossible, mais les règles seraient très complexes.

M. Layton: Si on accepte la notion de période de détention, et si la plus-value est réalisée au moment de la vente, serait-on prêt à envisager de répartir la plus-value sur plusieurs années, en ajoutant au revenu imposable de la personne pendant la période de réalisation de la plus-value, au lieu d'appliquer la totalité à une seule année?

M. Short: Ce serait possible, mais pas vraisemblable. Dans le régime actuel, aucune partie de la plus-value n'est déclarée tant que le bien n'est pas vendu, et c'est à ce moment que la somme est intégrée au revenu. On ne revient pas sur les déclarations d'impôt des années antérieures pour répartir le montant de la plus-value sur toutes les années de détention du bien.

M. Layton: On le fait pourtant pour certains revenus. Si on a un revenu exceptionnellement élevé pour une raison tout à fait exceptionnelle, on peut revenir sur les déclarations antérieures et tenir compte des déclarations postérieures.

M. Short: Il est vrai qu'il y a eu de rares dispositions d'établissement de la moyenne des revenus, mais la réforme qui est envisagée éliminerait ce mécanisme.

M. Dorin: Qu'en est-il pour les sociétés?

M. Short: Elles n'ont pas cette possibilité. Elles doivent déclarer leurs gains, et la partie imposable de ceux-ci, durant l'année où elles les réalisent. Il n'y a pas de mécanisme d'établissement de la moyenne. Évidemment, c'est moins nécessaire dans leur cas, car, même si les taux d'imposition peuvent varier d'une année à l'autre, les taux d'imposition des sociétés sont généralement stables. Il serait très difficile de mettre en place un système pour lequel une personne ayant détenu un bien pendant 10 ans, par exemple, pourrait recalculer ses impôts des 10 années précédentes pour ajouter chaque année un dixième des gains réalisés.

M. Dorin: Je ne pense pas que ce soit ce que propose M. Layton. Si j'ai bien compris, son idée serait la suivante: si la période de détention était de 10 ans et que l'individu conserve ses biens pendant 5 ans, 50 p. 100 de la plus-value pourraient être considérés comme un bien en capital bénéficiant d'un traitement fiscal favorable. Si le bien était conservé pendant 7 ans, le traitement favorable s'appliquerait à 70 p. 100 de la plus-value, et si c'était pendant 10 ans, ce serait 100 p. 100. C'est comme cela que la plus-value serait imposée, par le biais du revenu.

Le président: Le véritable problème concerne le traitement des biens détenus pendant longtemps. Actuellement, si j'achète aujourd'hui des actions que je revends dans trois semaines, le ministère du Revenu national considérera que j'ai fait un gain en capital. Vous

[Text]

adventure in the nature of trade not to be taxed as income.

Mr. Dodge: If you are a trader, it certainly is.

The Chairman: Well, I did not buy it without intending to sell it eventually for a profit. Clearly I bought it and sold it within a month. There is no difference between buying and selling shares and buying and selling oranges or apples or anything else. Over a long period of time there certainly is.

Mr. Dorin: If you have a stock portfolio as an individual you can generally treat that as capital gains on your income.

Mr. Dodge: Unless your business is trading.

Mr. Dorin: Yes, but if you are in any other kind of business or if you are employed by the federal government and you trade in the stock market on the side, you can take capital gains treatment. I guess what I am suggesting and Mr. Layton's is a modified version of that—I said five years and bang, it is all or nothing—is you might have a system where over a time period it became eligible for capital gain treatment, which was related to the time as opposed to the nature of the transaction. That is what, at this point, gives rise to all of the uncertainty.

Mr. Short: That is a feasible system. It means the taxes are driving the transaction to a certain extent. If you are in the market and holding a particular company share and you have held it for four years, and every additional year you hold it you are going to realize an increasing portion of the gain as non-taxable. You would be reluctant to sell it even though market conditions might indicate that you would be better off selling it and investing in another share.

• 2115

Mr. Dorin: No, if you think it is going to decline 30% in the next year and you are going to get an extra 10% capital gains treatment, you are going to sell. Seriously, if it is going to appreciate 10% and you are going to get 10% capital gains rate, you are equal—or if it is going to stay the same. If it averaged out over, if you pick that period, 10 years at 10% a year, unless you are expecting wide swings in value, which is purely then in the nature of trade and probably unpredictable, I do not think it is going to be all that tax-driven.

Mr. Short: I may be missing something—and maybe my leader can interrupt me if I am—but I would have thought, if I were holding one particular share and had held it over a four-year period and market considerations

[Translation]

savez cependant, monsieur Dodge, que la situation est beaucoup plus périlleuse lorsqu'il s'agit d'une transaction commerciale.

M. Dodge: C'est incontestable.

Le président: Et pourtant, si j'achète des biens pour en faire le commerce, c'est avec l'intention de les revendre en faisant un profit. Je peux fort bien les acheter et les revendre en moins d'un mois. Dans ce cas, il n'y a aucune différence entre acheter et vendre des actions et acheter et vendre des oranges et des pommes. Par contre, il y aura une différence si la période de détention est beaucoup plus longue.

M. Dorin: Les particuliers qui tiennent un portefeuille boursier peuvent généralement traiter leurs gains comme des plus-values.

M. Dodge: Sauf si leur domaine d'activité est le commerce.

M. Dorin: Pourtant, si vous êtes dans n'importe quel autre secteur, ou si vous êtes fonctionnaire fédéral et que vous jouez à la Bourse, vous pourrez bénéficier du traitement fiscal des plus-values. J'avais proposé une période de détention fixe de 5 ans, et M. Layton a proposé ensuite une version modifiée de cette idée, c'est-à-dire un système dans lequel les gains pourraient bénéficier du traitement fiscal des plus-values en fonction de leur temps de détention plutôt que de la nature de la transaction. Actuellement, c'est de là que vient toute l'incertitude.

M. Short: C'est une idée envisageable. Cela signifierait que c'est l'impôt qui motive les transactions dans une certaine mesure, puisque quelqu'un qui détiendrait depuis 4 ans des actions d'une société verrait chaque année de détention supplémentaire lui permettre de bénéficier d'une exemption pour une partie croissante de ses gains éventuels. Cette personne pourrait donc hésiter à vendre ses actions, même si la situation du marché lui permettait de penser qu'elle aurait intérêt à vendre et à racheter d'autres actions.

M. Dorin: Non, si vous pensez que la valeur de vos actions va baisser de 30 p. 100 l'année prochaine et que vous pourrez obtenir une exemption des plus-values sur 10 p. 100 de plus, il est évident que vous allez vendre. Si vous pensez que la valeur va augmenter de 10 p. 100 et que vous obtiendrez 10 p. 100 d'exemption sur les plus-values, vous allez rester dans la même situation. En prenant une période de 10 ans avec 10 p. 100 par an, je ne pense pas que les transactions seraient essentiellement motivées par l'impôt, à moins que le détenteur ne s'attende à des écarts de prix extraordinaires, qui se ramènent alors tout à fait à la nature imprévisible des transactions commerciales.

M. Short: Je n'avais peut-être pas bien compris votre raisonnement, et on pourra me corriger si je me trompe, mais je pensais qu'en détenant les actions d'une société depuis 4 ans et en arrivant à un point où la situation du

[Texte]

suggested that I would be better disposing of that share where the growth potential may be less but investing in another share, I would be reluctant to do that for tax reasons because I would then deny myself the tax exemption that would be available to me if I held that particular share and did not invest in another share.

Mr. Dorin: That is true under what I first suggested, where you had a five-year rule before and after, in or out. But if you use the 10% rule, like Mr. Layton has suggested, it really would not make that much difference, because at the end of four years you would have 40% of your gain on your first shares eligible for capital gains treatment. If you disposed of those and bought something else, that would accrue at 10% a year equally. So it would not make that much difference, I think. I might be missing something too.

The Chairman: The problem under the system you people have proposed in the white paper is that the longer you hold it the greater the proportionate penalty. If you hold the stock or the property for less than a year, you pay tax on 75% of the gain, so you have 25% of the gain tax free. Hold it for 10 years and you still only have 25% of the nominal gain tax free. If there has been any kind of inflation at all, you are in fact being taxed totally on inflation.

Mr. Dodge: Mr. Chairman, ask yourself this question. You start and you can purchase an asset which, let us say, because you are an absolute whiz at figuring things out, is going to go up 10% a year, and you have a crystal ball that tells you that. You have a number of choices. You can invest in a piece of paper which is going to pay you 10% per annum. If you buy the piece of paper, you realize \$10 this year on which you pay whatever tax is due, 40% or whatever it is, depending on your rate. You have then \$6 left, which you reinvest, and the same thing will happen the following year and the following year. So you will have paid tax all the way along the line, and each time you reinvest you are reinvesting the taxed amount.

With a gain, what you have held over the same period, that same \$100 that accrues at the end, you get as the \$100, whatever the compounded amount was for 10% a year, and you are paying tax at that time. So, in fact, you have not been taxed on the year-by-year accrual, and that is part, and an appropriate part, of our system, to tax only on realization. That, in and of itself, confers a very substantial advantage in the long-term hold situation you are talking about. If you were even to buy and sell same asset each year, you would be worse off, because you would be paying tax as you go along. So the person with the long-term hold is not treated adversely under our system where we tax on realization and not on accrual. I do not think it is fair to characterize the system as being adverse to the long-term hold in that sense.

[Traduction]

marché me permet de penser que j'aurais intérêt à vendre ces actions, puisque le potentiel de croissance serait supérieur en en achetant d'autres, j'hésiterais quand même à le faire pour des raisons fiscales, puisque je me priverais alors de l'exemption fiscale dont je pourrais bénéficier si je conservais les mêmes actions.

M. Dorin: Cela serait vrai dans le premier cas que je me figure, avec une période de détention fixe de 5 ans. Par contre, si l'on utilise la règle de 10 p. 100, comme M. Layton l'a proposé, ce facteur est beaucoup moins important, car, à la fin des quatre ans, 40 p. 100 des gains réalisés sur vos actions pourraient bénéficier du traitement fiscal des plus-values. Si vous vendiez ces actions pour en acheter d'autres, le traitement favorable s'accumulerait toujours pour ces nouvelles actions à raison de 10 p. 100 par an. Il n'y aurait donc pas tellement de différence à mon avis.

Le président: Le problème que pose le régime que vous avez proposé dans le livre blanc est que plus les biens sont détenus longtemps, plus la pénalité est proportionnellement élevée. Si on détient les actions pendant moins d'un an, on paye 75 p. 100 d'impôt sur les gains, c'est-à-dire que 25 p. 100 sont exemptés. Si on les détient pendant 10 ans, on n'a encore que 25 p. 100 d'exemption sur les gains en capital. En fait, s'il y a eu un minimum d'inflation pendant cette période, cela signifie que le détenteur va payer totalement son impôt sur l'inflation.

M. Dodge: Examinons la situation suivante, monsieur le président: vous achetez un bien qui, d'après vous, car vous êtes un petit génie en la matière, va augmenter de valeur de 10 p. 100 par an. Plusieurs options vous sont offertes. Vous pouvez placer votre argent à la banque, pour recevoir 10 p. 100 par an. Dans ce cas, vous allez réaliser 10\$ à la fin de l'année, et vous paierez l'impôt exigible, soit environ 40 p. 100, ce qui dépendra de votre taux personnel d'imposition. Il vous restera alors 6\$, que vous réinvestirez, et la même chose se produira année après année. Vous aurez donc payé des impôts pendant toute cette période et, chaque fois que vous aurez réinvesti, c'est le montant imposé que vous aurez réinvesti.

S'il s'agit maintenant de plus-value, pour un bien détenu pendant la même période, cela signifie que vos 100\$ auront augmenté de valeur de 10 p. 100 par an, au taux cumulé, et que vous paierez l'impôt à la fin. De fait, vous n'aurez pas été imposé sur le montant total année après année, notre régime fiscal, ce qui est tout à fait approprié, prévoyant que l'impôt ne doit être acquitté que lorsque le bien est vendu. Cela donne manifestement un avantage très important à quiconque acceptera de détenir des biens à long terme. Le propriétaire qui voudrait acheter et vendre le même bien chaque année se trouverait dans une situation bien moins intéressante, puisqu'il paierait des impôts à chaque fois, en cours de route. Cela signifie que la personne qui détient des biens à long terme n'est pas désavantagée par notre régime fiscal, où l'impôt doit être acquitté lorsque les gains sont réalisés,

[Text]

[Translation]

et non pas à mesure qu'ils s'accumulent. Je ne suis donc pas d'accord lorsqu'on affirme que le système a des effets négatifs sur le détenteur à long terme.

• 2120

Mr. Dorin: Why do we go to 75% rather than the full 100%?

M. Dorin: Pourquoi 75 p. 100 et non 100 p. 100?

Mr. Dodge: It is because there is a difference in the nature of gain and ordinary income. I think Mr. Cassidy would say that nature is so insignificantly small that he would think we should probably include something close to 100%.

M. Dodge: C'est parce qu'il y a une différence entre la plus-value et le revenu ordinaire. Je suppose que M. Cassidy dirait que cette différence est tellement minuscule qu'il serait préférable d'appliquer les 100 p. 100.

Mr. Cassidy: It is economic mysticism.

M. Cassidy: Vous faites dans le mysticisme économique.

Mr. Dodge: On the other side, there are people who will argue very strongly that it really ought not to be taxed at all. Indeed, that was our system prior to 1971.

M. Dodge: Il y a par contre des personnes qui défendront avec véhémence la position que ces gains ne devraient pas du tout être imposés, ce qui était d'ailleurs la situation avant 1971.

There is no particular magic in terms of recognizing the difference in the numbers 75, 66, 50, 82 or 27-1/4. We are trying to recognize a difference and have tried to get the rates of overall tax down as low as we can possibly get them to encourage rational economic investment if you take the tax system out of investment decisions. The balance we have struck between lowering rates and broadening that base is to go from a 50% to 75% inclusion of a capital gains. There is no magic about 75% as opposed to 70%, 80% or 66-2/3%.

Il n'y a pas de raison particulière qui justifie que l'on retienne les chiffres de 75, 66, 50, 82 ou 27-1/4. Notre objectif est simplement de faire ressortir une différence et d'amener le taux global d'imposition le plus bas possible pour encourager les investisseurs à prendre leurs décisions pour des motifs rationnels sur le plan économique, et non pas pour des raisons fiscales. Pour assurer un certain équilibre entre l'abaissement des taux et l'élargissement de l'assiette fiscale, nous avons décidé de passer de 50 p. 100 à 75 p. 100 pour les plus-values. Nous aurions pu aussi bien retenir 70 p. 100 ou 80 p. 100 ou 66-2/3 p. 100.

The lower you go, the more tax you have to put on other forms of income to raise the same amount of revenue, but the less the incentive you are giving for capital formation. There is always that trade-off. To get rates down, both corporate and personal, we would move from 50% to 75%. It is not a religious exercise or something one could do with absolute pristine purity to the seventh digit. It is the balance.

Plus on diminue, plus il faut prélever d'impôts sur les autres formes de revenu, pour arriver au même montant global, mais moins on donne d'incitation à la création de capital. Voilà où se situe le compromis. Pour abaisser les taux d'imposition d'une société et des particuliers, nous sommes passés de 50 p. 100 à 75 p. 100, mais nous reconnaissons que ce n'est pas un pourcentage incontestable. C'est simplement un compromis.

Mr. Warner: Sometime back in the discussions, you brought up the concept that over the last 15 years inflation raged and put quite a dent in capital gains. Mr. Dodge suggested that if we were to recognize capital gains versus inflation or include an inflation factor when we consider a capital gains, we would also have to consider inflation in all other forms of income.

M. Warner: Au cours de la discussion, vous avez évoqué les taux d'inflation très élevés que nous avons connus durant les quinze dernières années et qui ont sensiblement entamés les gains en capital. M. Dodge a indiqué que la prise en compte d'un facteur inflationniste lors du calcul des gains en capital devrait nous amener également à tenir compte du même phénomène pour tous les autres types de revenu.

Mr. Dodge: "Have to" is a very strong phrase, but it would be an appropriate sort of thing.

M. Dodge: Je ne sais pas si «nous devrions» effectivement le faire, mais c'est un argument qui se tient.

Mr. Warner: At the same time you were saying it is very necessary to recognize the difference in risk involved in an investment such as a small business. When they start out, a very large portion of small businesses fail. A farm is a good example. It has been recognized by this committee that when the owner of the farm sells it, that is his pension. It is what he is going to retire with. A great many other small businesses which succeed have to go through a very high-risk period. It is not economic mysticism

M. Warner: Vous avez déclaré en même temps qu'il importe de tenir compte du fait que les degrés de risque ne sont pas les mêmes dans tous les types d'investissement. Ainsi, les risques sont très élevés pour les petites entreprises, surtout lorsqu'elles démarrent. En ce qui concerne les exploitations agricoles, il est généralement reconnu qu'elles représentent la seule forme de retraite dont bénéficie leurs propriétaires. On sait également que les premières années d'activités des petites entreprises sont

[Texte]

which makes that difference between investing in a bond or investing in a small business very different. Could you go back and suggest how you would make a balance on those two factors you talked about earlier?

Mr. Dodge: Clearly the balance struck is that the \$500,000 lifetime exemption would apply in the case of farmland and private companies, and a much smaller exemption would apply in the case of other gains.

• 2125

I do not think anyone would pretend to you that one can be highly scientific and say a spread of \$400,000 is exactly the right amount, to the last decimal point. It is a matter of judgment what would provide the encouragement, what will induce people to go into those risky sorts of ventures. We have a number of aspects in the tax system that favour that sort of investment—a lower tax rate on small business and the favourable treatment of capital gains.

The exact numbers that ought to be plugged in to yield a very precise exact effect on growth... I would be lying through my teeth if I were to pretend one could do that calculation to a very fine degree. Certainly if one were to tax small business in exactly the same way as we tax other forms of income that have less risk and require less entrepreneurship to develop them, it is quite clear we would have less incentive for individuals to become entrepreneurs. The judgment has been made that this is, at this time, the appropriate balance to be struck.

Indeed, the evidence before us is young. It is only since 1985 that we have had the exemption in place. But the climate for growth does seem to have been somewhat better. It will only be at this time in the next decade that we will really be able to judge whether the results have paid off. But from what we can see, we think they are paying off.

Mr. Warner: Some of these situations where a small business person has built up equity over a long period of time and it results in the person's retirement fund... would these situations present less difficulty for Mr. Short when he is defining the holding period if they were considered in that light?

Mr. Short: before you were answering Mr. Dorin's question, and it was pertaining more to five-year trading. It was a little different a concept. Would you be able to make your definitions for a holding period finite without difficulty if you looked at the small situation that developed over a period of, say, 15 years or more?

Mr. Short: I am not sure I fully understand the thrust of the question, but I think the holding period still does create some problems. Typically in a small business or a farm there is an initial investment made and then an

[Traduction]

généralement assorties de risques très élevés. Ce n'est pas le mysticisme économique qui fait qu'il y a une différence entre investir dans une obligation et investir dans une petite entreprise. Pourriez-vous donc nous dire comment on peut tenir compte de cette différence?

M. Dodge: Il est clair que le compromis qui a été proposé est de réserver l'exemption des 500,000\$ à vie pour les propriétés agricoles d'une société privée, et de n'octroyer qu'une exemption beaucoup moins élevée pour tous les autres types de gains.

Évidemment, la différence n'est pas calculée de manière hautement scientifique, et je ne pourrais prétendre que l'écart de 400,000\$ est exactement justifié, au centime près. Il s'agit simplement d'une question de jugement, notre volonté étant d'encourager les particuliers à assumer ce genre de risque. Il y a d'autres dispositions fiscales qui favorisent ce type d'investissement, notamment un taux d'imposition plus bas pour les petites entreprises et un traitement favorable aux gains en capital.

Quant à savoir quels devraient être les chiffres exacts pour avoir un effet donné sur la croissance économique, il est clair qu'il est impossible de les déterminer avec précision. Tout ce que nous savons, c'est qu'imposer les petites entreprises au même taux que les autres formes de revenu, qui sont assorties de risques moins élevés et exigent moins d'esprit d'entreprise, inciterait fort peu les gens à devenir entrepreneurs. C'est en fonction de ce principe que les décisions ont été prises.

Reconnaissons par ailleurs que nous avons peu de données historiques sur ce régime, puisqu'il n'existe que depuis 1985. Diverses indications permettent toutefois de penser qu'il a été favorable à la croissance économique. Ce n'est cependant que dans une dizaine d'années que nous pourrions dire avec plus de certitude si les résultats ont été conformes aux attentes. Pour l'instant, nous pensons que les résultats sont satisfaisants.

M. Warner: Je voudrais revenir sur le cas des petits entrepreneurs qui ont développé la valeur de leurs biens durant une longue période d'activité, ce qui constitue en fin de compte leur fond de retraite. M. Short aurait-il moins de difficulté à tenir compte de ces situations particulières, lorsqu'il définit la période de détention, s'il les envisageait de cette manière?

Lorsque vous avez répondu à la question de M. Dorin, il s'agissait de la période de cinq ans, c'est-à-dire d'un concept légèrement différent. Vous serait-il possible de définir votre période de détention sans difficulté si vous teniez compte du cas des petites entreprises qui se sont développées sur des périodes assez longues, disons de plus de 15 ans?

M. Short: Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre question, mais je crois que la période de détention continuerait tout de même à nous causer des problèmes. Dans le cas d'une petite entreprise ou d'une exploitation

[Text]

increased investment over time. The holding period obviously would have to fasten on each increase in the investment. It would add a fairly considerable complication to it.

I guess the \$500,000 exemption provides a fairly sizeable recognition of the importance the government attaches to the small business sector and the agricultural sector, but without the added complication of a holding period necessary in order to qualify some or any portion of the gain as a—

Mr. Warner: Does the holding period always present a problem for you? I am trying to get a clarification on the length of the holding period. When it is longer, does this make your definitions a little easier, or do you always have a complication? I know you have to tie in additional investment as you go, but would there be clear sailing for five or ten years, or is it always going to be very difficult and subject to abuse?

• 2130

Mr. Short: It will always be difficult, but I am not prepared to say that it would be insurmountably difficult in technical terms. I think it is manageable. Holding periods have been used, but they certainly present a number of difficulties for us.

Mr. Warner: We have gone through a period where many people have been forced to sell assets at a time when they did not have any return after inflation. This has changed a bit the last year or so, but going back two or three years, there were many liquidations where people were triggering capital gains on disasters. I would hope that we could recognize this as a bit of a complication when we are taxing capital gains. Perhaps in future reform we might be able to consider a holding period in relation to inflation that would be workable and not overly complex.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I read recently that there were a number of countries that have no capital gains tax at all: Italy, Japan, Hong Kong, West Germany, to name a few. In the course of devising the white paper proposals, these other countries were looked at and their taxing regimes examined for comparative purposes. Is there no exemption at all, no bells or whistles attached in terms of the holding time or things of that nature?

Mr. Dodge: We examined a number of countries and their systems.

The Chairman: Which countries have wealth taxes? I know France has. Death duties are payable on the basis of an estate passing to someone. Our particular tax applies only to nominal gains.

[Translation]

agricole, l'individu doit faire un investissement de départ, puis continuer à faire des investissements au cours des années. La période de détention devrait donc manifestement être calculée à partir de chaque nouvel investissement, ce qui serait manifestement très compliqué.

À mon sens, l'exemption de 500,000\$ constitue une reconnaissance assez claire de l'importance que le gouvernement attribue aux petites entreprises et au secteur agricole, mais elle évite toutes les complications qui résulteraient d'une période de détention appliquée à certaines parties des gains. . .

M. Warner: Pensez-vous que le concept de période de détention est toujours une cause de problèmes? J'essaie de me faire une meilleure idée de la longueur éventuelle de cette période de détention. Si elle est plus longue, les problèmes de définitions sont-ils moins complexes, ou restent-ils les mêmes? Je sais qu'il faut tenir compte des investissements supplémentaires réalisés en cours de route mais, si l'on fixait une période de cinq ans ou de 10 ans, les problèmes seraient-ils automatiquement éliminés ou y aurait-il toujours risque d'abus?

M. Short: Ce sera toujours difficile à mettre en place, mais je ne suis pas prêt à dire que ce serait insurmontable. Le système des périodes de détention a déjà été utilisé, mais il est certain qu'il n'est pas dénué de difficultés.

M. Warner: Nous venons de traverser une période où bon nombre de personnes ont été obligées de vendre leurs biens sans réaliser de gain réel, compte tenu de l'inflation. La situation a légèrement changé au cours de l'an dernier mais, si l'on remonte à deux ou trois ans, il y a eu beaucoup de liquidations qui ont produit des gains en capital dans des situations désastreuses. J'espère que l'on tiendra compte de cette complication lorsque l'on voudra imposer les gains au capital. Peut-être pourrions-nous à l'avenir envisager une période de détention relativement simple pour tenir compte de l'inflation.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'ai lu récemment que plusieurs pays n'imposent pas du tout les gains en capital, notamment l'Italie, le Japon, Hong-Kong et l'Allemagne de l'Ouest. Au cours de l'élaboration du Livre blanc, vous avez très certainement étudié les régimes fiscaux de ces pays étrangers. Pouvez-vous donc me confirmer qu'ils n'imposent pas du tout les gains en capital, sans aucune condition que ce soit?

M. Dodge: Il est vrai que nous avons examiné les régimes fiscaux de plusieurs pays.

Le président: Dans quel pays y a-t-il un impôt sur la richesse? Je sais qu'il y en a un en France. Il y a également un impôt sur les successions. Chez nous, l'impôt ne s'applique que sur les gains réels.

[Texte]

Mr. Dodge: That is correct. But if you go back to your earlier remarks, what you were saying was that you were afraid this might turn out to be a tax on unaltered wealth.

The Chairman: I would not be at all unhappy if this tax reform had abolished capital gains tax and put in a flat-rate estate tax.

Mr. Dodge: In many countries that have no capital gains taxation, they have some form of wealth tax, either on death or a straight wealth tax. There are an awful lot of problems with those forms of taxes, both in policing them and responding to the behaviour they provoke.

• 2135

I think our system of taxation of gains on accrual, whenever the individual chooses actually to realize those gains, is indeed reasonable in not providing distortions for holding and so on. Some of the other systems really are quite distorting in the way they affect transactions.

Mr. Dorin: What is the difference in reality between an inheritance tax, or a tax at death, and a deemed disposition? If you tax all assets it is different, but if you have a deemed disposition of assets for capital gains purposes, it is not all that much different.

Mr. Short: Yes, it is. One is taxing only the gain. The other is taxing the total amount of wealth, leaving generally some threshold amount that will not apply. But one is a tax on the accretion in wealth and the other is a tax on total wealth.

Mr. Dorin: I appreciate that. But you seem to be rejecting the chairman's argument because... well, I do not know why. That predates me. I do not remember when it was around; or maybe I do, but I was too young to care.

I would be interested if you have considered that under this tax reform. It is not in there, but it does not mean we cannot ask about it, presumably.

Mr. Dodge: All the time we continue to look at all sorts of ways things can be done. As is said right at the front of the white paper, we think our basic system of income taxation and our basic approach to the treatment of gains are a good system. And we have not fundamentally altered that system. We have changed the balance somewhat in the proposals that are before you. But the basic proposition we have—that we do not have death duties, that we tax some fraction of gains, and that we have appropriate encouragement for small business and the gains on farmland and small business—we have

[Traduction]

M. Dodge: C'est exact. Je voudrais revenir à votre remarque antérieure, lorsque vous disiez que vous craigniez que cela ne devienne un impôt sur la richesse, quelle qu'elle soit.

Le président: Je n'aurais pas été mécontent du tout si cette réforme fiscale se proposait d'abolir l'impôt sur les gains en capital et d'instaurer un taux d'imposition fixe sur les successions.

M. Dodge: Beaucoup de pays n'imposent pas du tout les gains en capital mais se sont dotés d'une forme d'impôt sur la richesse, c'est-à-dire d'impôt sur les richesses immédiates ou d'impôt sur les successions. Il faut cependant préciser que ces types d'impôt posent toutes sortes de problèmes, aussi bien au niveau de leur application qu'au niveau des comportements qu'ils suscitent.

Je pense que notre régime d'imposition des gains selon le principe d'annualité, qui permet au particulier de décider du moment auquel il veut réaliser ses gains, est raisonnable dans la mesure où il ne perturbe pas les décisions économiques, par des critères de détention ou autres. Certains des autres régimes fiscaux ont des effets tout à fait perturbateurs sur les transactions.

M. Dorin: Quelle est la différence pratique entre un impôt sur l'héritage, ou un impôt sur les successions, et une cession présumée? Si tous les biens sont imposés, c'est différent, mais s'il y a cession présumée des biens pour réaliser des gains en capital, il n'y a plus tellement de différence.

M. Short: Si, puisque dans un cas on n'impose que les gains, alors que dans l'autre on impose la richesse totale, généralement à partir d'un seuil déterminé. Dans le premier cas, l'impôt s'applique à l'accumulation de la richesse, alors que dans l'autre il s'applique à la richesse totale.

M. Dorin: Je comprends bien, mais vous semblez rejeter l'argument du président pour une raison que je ne saisis pas bien. C'est un système qui existait dans le passé, ou lorsque j'étais trop jeune pour m'en préoccuper.

J'aimerais savoir si vous l'avez envisagé dans le cadre de cette réforme fiscale. Le fait qu'il n'y figure pas ne nous empêche pas de poser des questions à ce sujet.

M. Dodge: Nous examinons sans cesse la possibilité de réformer la fiscalité. Comme on l'indique au début du Livre blanc, nous pensons que notre système d'imposition du revenu et de traitement des gains en capital est satisfaisant, et nous ne l'avons pas fondamentalement modifié. Nous proposons certes de rééquilibrer les divers mécanismes mais sans modifier nos principes de base, qui sont de ne pas avoir d'impôt sur les successions, d'imposer une partie des plus-values, d'encourager les petites entreprises et les exploitations agricoles.

[Text]

altered the balance a little, but not changed the fundamentals.

Mr. Dorin: The reason I go on that is that my understanding of why we have a different treatment for capital gains, both the exemption and different... is to encourage capital formation and entrepreneurship. That is the theory. However, at the time of death the taxpayer's entrepreneurship activities are over. So obviously there is no really good reason at that point... You are not motivating entrepreneurship. It seems to me—

Mr. Short: There is a very serious difficulty with most estate tax systems, because very often, particularly in the farm community, it is the father who wants to leave the property to his son, and if an estate tax cuts in at that time, very often there is a very sizeable liability on the estate. From a farm—

Mr. Dorin: For a small business, with a \$500,000 or so exemption, you have exempted most of that kind of problem with what you might call family business. What we are really talking about is intergenerational transfers of wealth, I guess.

Mr. Short: Yes.

Mr. Cassidy: I want to make two or three brief comments.

In case it was misunderstood, I think most members know, as I said, when you are baking a cake, you use a somewhat different recipe in each case. Therefore the fact that there need to be some special concessions, certainly for farmers, on the capital gains is something we have come to accept, and also for small business. But I think we have to remember, when members propose other exemptions, someone has to pay. You, Mr. Dodge, are certainly aware of that.

Mr. Dodge: Painfully.

Mr. Cassidy: Therefore proposals, such as were made by Murray or by Norm or by other members opposite, or by our chairman, which would have the effect of reducing the tax collected on an annual basis on capital gains, mean we are going to have to reduce the child tax credit or we are going to have to increase the tax rate on ordinary income, and we are going to have to find the money somewhere else. Is that correct?

• 2140

Mr. Dodge: Yes. There is only one source of tax revenue and ultimately that is from individual Canadians. If we collect less in one spot, we are going to have to collect more in others in order to finance the activities of government. That is absolutely correct.

Mr. Cassidy: Do you have an estimate of the value of the tax expenditure on capital gains now? What is the dollar value of tax reduction gained because of the special treatment of capital gains, either as it exists now or as it is proposed? I do not know if that is in the paper somewhere.

Mr. Dodge: Mr. Georgas has some numbers.

[Translation]

M. Dorin: La raison pour laquelle je continue de poser des questions là-dessus est que l'on traite différemment les plus-values, pour encourager la formation de capital et l'esprit d'entreprise. Telle est en tout cas la théorie. Cependant, lorsqu'il décède, l'entrepreneur n'a plus d'activités il n'y a donc plus de raisons pour l'exempter. On ne peut plus l'inciter à faire preuve d'esprit d'entreprise. Il ne semble donc...

M. Short: L'impôt sur les successions pose généralement une grave difficulté car, surtout dans le milieu agricole, c'est souvent le père qui veut laisser ses biens à un fils. Si on applique alors un impôt sur les successions, celui-ci risque de se retrouver avec une dette assez considérable.

M. Dorin: Mais ce genre de problème est pratiquement aboli lorsque vous avez une exemption de 500,000 dollars sur les exploitations familiales. Ce dont nous parlons ici, c'est du transfert de la richesse d'une génération à l'autre.

M. Short: Oui.

M. Cassidy: Je voudrais faire deux ou trois remarques.

Au cas où cela n'aurait pas été compris, je voudrais rappeler que, lorsqu'on prépare un gâteau, on utilise dans chaque cas une recette légèrement différente. Lorsqu'on parle d'accorder des concessions aux agriculteurs, je pense que pratiquement tout le monde l'accepte, tout comme pour les petites entreprises. Cependant, si on propose des exemptions, il faut se demander qui va en payer le prix. Vous en êtes certainement très conscient, monsieur Dodge.

M. Dodge: Hélas oui.

M. Cassidy: Donc, des propositions comme celles qui ont été formulées par Murray, par Norm ou par d'autres députés, ainsi que par notre président, qui auraient pour conséquence de réduire le montant des impôts perçus annuellement sur les plus-values, signifie que nous devrions réduire le crédit d'impôt pour les enfants ou augmenter le taux d'imposition des revenus ordinaires, ou trouver l'argent ailleurs. N'ai-je pas raison?

M. Dodge: Si. Il n'existe en fait qu'une source de revenus fiscaux, se sont les contribuables. Si nous percevons moins dans un secteur, nous devons percevoir plus ailleurs, pour continuer de financer les activités de l'État. C'est une réalité incontournable.

M. Cassidy: Avez-vous une idée des dépenses fiscales que représentent actuellement les plus-values? Quelle est la valeur des réductions d'impôt résultant du traitement spécial accordé aux plus-values, sous la forme actuelle ou selon les nouvelles propositions? Je ne sais si cela se trouve dans le document.

M. Dodge: M. Georgas peut vous donner des chiffres.

[Texte]

Mr. Chris Georgas (Assistant Director, Tax Analysis Section, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): On the capital gains measure itself, the current measure is worth around \$1 billion. . .

[Technical Difficulty—Editor].

The Chairman: If you go back on it, when you did not have that exemption, Mr. LePan's evidence to us when we had our hearings on this issue back in 1984 was that the total taxes collected on the basis of 1982 was less than \$1 billion—

Mr. Georgas: That is right.

The Chairman: —federally, including corporate taxes and personal taxes. That was without any capital gains exemption at all.

Mr. Georgas: It has grown considerably since 1982.

The Chairman: Well, all right. Your evidence comes from the green book in what year?

Mr. Georgas: 1984 projected forward to 1988-89.

The Chairman: What were the total taxes federally in 1984 on capital gain?

Mr. Georgas: I do not have that offhand.

Mr. Cassidy: Is this just the projected value of the \$500,000 exemption in capital gains? In addition to that, what was the value of tax on capital gains, those that were taxed to individuals but taxed at the [Technical Difficulty—Editor] income at the 50% rate?

Mr. Georgas: I do not know that offhand.

Mr. Cassidy: Can you give us any indication of that?

Mr. Georgas: We can calculate it.

Mr. Dodge: We will get those numbers for you. They can be calculated.

Mr. Cassidy: Okay. Maybe you can get them for us tomorrow. Do you have a figure as well in terms of what is the tax expenditure involved in the proposal to tax capital gains at 75%?

Mr. Georgas: Going from 50% to 75%, it is about \$125 million federally. Going from 66 2/3% to 75%, it is about \$40 million or \$45 million. It would be on the personal side.

Mr. Cassidy: What is the estimated value of the \$100,000 continuing exemption and, if you can separate it, what is the anticipated value of the \$500,000 exemption on small business?

Mr. Georgas: What is left is worth around \$900 million to a \$1 billion in 1989-90.

Mr. Cassidy: That would be for the two measures, both the \$100,000 and the \$500,000 in special cases. Is that correct? If the existing law is there in 1989, how much

[Traduction]

M. Chris Georgas (directeur adjoint, section de l'analyse fiscale, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Le système actuel relatif aux plus-values représente environ un milliard de dollars. . .

[Difficulté technique—Éditeur].

Le président: Lorsque nous avons tenu des audiences sur cette question, en 1984, M. LePan nous avait dit que le montant total des impôts perçus à ce titre, en 1982, était inférieur à un milliard de dollars. . .

M. Georgas: C'est exact.

Le président: . . . au niveau fédéral, comprenant l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur les particuliers. Il y avait alors pas du tout d'exemptions sur les plus-values.

M. Georgas: Cela a considérablement augmenté depuis 1982.

Le président: Très bien. Vos chiffres concernent quelle année?

M. Georgas: Les prévisions de 1984 à 1988-1989.

Le président: Quel a été le montant total des impôts perçus au niveau fédéral en 1984 sur les plus-values?

M. Georgas: Je n'ai pas le chiffre en tête.

M. Cassidy: S'agit-il simplement de la valeur prévue de l'exemption de 500,000\$ sur les gains en capital? Quelle était alors la valeur de l'impôt perçu sur les plus-values, au niveau des particuliers et [Difficulté technique—Éditeur] revenus au taux de 50 p. 100?

M. Georgas: Je ne peux vous le dire tout de suite.

M. Cassidy: Pourriez-vous nous en donner une idée?

M. Georgas: Nous pouvons faire les calculs.

M. Dodge: Nous ferons les calculs et vous communiquerons les chiffres.

M. Cassidy: Très bien. Peut-être pourriez-vous nous donner tout cela demain? Pourriez-vous également évaluer le montant des dépenses fiscales résultant de la proposition d'imposer les plus-values à 75 p. 100?

M. Georgas: Le passage de 50 p. 100 à 75 p. 100 représente environ 125 millions de dollars au niveau fédéral. Le passage de 66 2/3 p. 100 à 75 p. 100 représente de 40 à 45 millions de dollars. Cela concerne l'impôt des particuliers.

M. Cassidy: Quelle est la valeur estimative de l'exemption de 100,000\$, qui sera maintenue? D'autre part, s'il est possible de faire ce calcul, quelle est la valeur prévue de l'exemption de 500,000\$ pour les petites entreprises?

M. Georgas: Le reste représentera de 900 millions à un milliard de dollars en 1989-1990.

M. Cassidy: Cela vaut pour les deux types d'exemptions soit l'exemption de 100,000\$ et celle de 500,000, n'est-ce pas? Si la loi actuelle était maintenue en 1989, combien

[Text]

more will it cost? How much revenue will you be taking in that you would have foregone if the existing treatment had 50% and the \$500,000 exemption?

Mr. Georgas: That is what Richard is calculating.

Mr. Cassidy: We will be getting that.

• 2145

I just have a question for you, Mr. Dodge. As you know, a few people, myself included, were critical of the \$500,000 capital gains tax exemptions. We drew some comfort from the fact that every tax expert in the country essentially agreed with our finding, which was that we could not see the sense in it; it just did not make any sense at all in terms of tax policy. I think you did a manful job of trying to defend the indefensible.

I would accept an argument as to saying that I will not defend it because that is a political decision and I will respect the political decision, but do you feel now that the \$500,000 had a technical defence in tax policy, or that it is best left to a political decision?

Mr. Dodge: "Technical" is a funny word. As I have said earlier, clearly this is a matter of judgment as to how much additional capital formation, how much additional entrepreneurship and so on; clearly the judgment has been made that in terms of the real entrepreneurial activity and the farming activity that it is appropriate to leave that at \$500,000.

On the other hand, we have brought rates down and so the judgment was made that it was appropriate to give considerably less in respect of gains on other forms of assets. Those are all judgments that are made, and I think if you want to press it further as to precisely why the judgment was made where it was, then you would really have to pursue that one with the Minister.

But let me just say that I personally feel comfortable with the system that has evolved and while, as a number of members of the committee have pointed out, there are edges that we have in there for administrative reasons, and you might think one way and Mr. Blenkarn may think another way about those particular edges, we have put them in such a way that we think we have a very good chance of administering this in a very fair and equitable way.

There may be other ways to cut the cake, but this one we think we can administer and administer well.

The Chairman: I was wondering if we could move along. I would like to do one more item tonight.

Mr. Dodge: Do you want those numbers, Mr. Chairman, just before we finish?

[Translation]

cela coûterait-il en plus? Quelle recette fiscale allez-vous percevoir à l'avenir que vous n'auriez pas perçue si le régime actuel de 50 p. 100 et de 500,000\$ avait été maintenu?

M. Georgas: C'est ce que Richard est en train de calculer.

M. Cassidy: Merci.

Je n'ai qu'une question à vous poser, monsieur Dodge. Comme vous le savez, l'exemption de 500,000\$ sur les plus-values avait suscité pas mal de critique, notamment de moi-même. Je dois dire que nous avons tiré satisfaction d'apprendre que tous les experts fiscaux du pays partageaient fondamentalement notre opinion, qui était que cette mesure n'avait aucun sens sur le plan de la politique fiscale. Je crois que vous avez fait preuve de courage en essayant de défendre l'indéfendable.

Croyez-vous aujourd'hui que l'exemption de 500,000\$ pouvait se justifier sur le plan technique? Si vous me dites purement et simplement que c'était une décision politique, je respecterai votre réponse.

M. Dodge: Le mot «technique» est assez drôle dans ce contexte. Comme je l'ai dit plus tôt, il s'agit essentiellement d'une question de jugement sur le degré de formation du capital qui peut en résulter, ainsi que le degré de stimulation des entreprises. Il est évident que l'on a jugé qu'il était approprié de maintenir cette exemption à 500,000\$ pour stimuler les petites entreprises et les exploitations agricoles.

En contrepartie, nous avons abaissé les taux, ce qui signifie que l'on a jugé qu'il était approprié d'accorder beaucoup moins d'avantages aux gains réalisés sur les autres formes d'actifs. Il s'agit dans tous les cas d'une question de jugement et, si vous insistez pour savoir sur quoi ces jugements ont été fondés, je vous inviterais à poursuivre la discussion avec le ministre.

Laissez-moi cependant vous dire que je suis personnellement assez satisfait du système qui a maintenant évolué. Certes, comme certains membres du Comité l'ont mentionné, il y a encore certaines dispositions particulières qui sont maintenues pour des raisons administratives et, si certains peuvent les juger d'une manière et M. Blenkarn d'une autre, je puis vous dire que nous estimons avoir de très bonnes chances de pouvoir appliquer le système de manière équitable.

Il y a peut-être d'autres manières de répartir le gâteau, mais celle-ci nous paraît tout à fait acceptable sur le plan administratif.

Le président: Je me demande si nous pourrions passer à autre chose, car j'aimerais aborder un autre sujet ce soir.

M. Dodge: Voudriez-vous avoir ces chiffres avant de quitter ce sujet, monsieur le président?

[Texte]

Mr. Cassidy: If they are available, then I will just stand. I think I have made the points I wanted to make.

Mr. Dodge: We will give them in detail to you tomorrow, if that would be all right.

Miss Nicholson: Mine is also a request for numbers, and perhaps we could have them tomorrow. But the Minister is quoted as having said that 8 out of 10 Canadians will be better off under the new tax system. The only losers will be people who are heavy users of tax deductions, such as the \$500,000 capital gains exemption which will be capped at \$100,000, and 9 out of every 10 senior citizens will be better off.

Assuming the newspaper account is accurate, I would therefore assume that the figures were provided by the department, and we had a lot of numbers from you on June 22 and so on, but we had numbers in specific programs. We did not get this kind of comparison about who was going to be better off. Have you done more work on it since we saw you on June 22? Will you be able to give this kind of precision in numbers tomorrow or soon?

Mr. Dodge: I guess I am not quite sure what you are asking for, Miss Nicholson.

Miss Nicholson: Let me make it simple, then. I will just ask you about the newspaper quotation. If the Minister said that 8 out of 10 Canadians will be better off under the new tax system, will you give us the analysis? If you provided him with this material, will you give us the exact breakdown of how you arrived at that?

The Chairman: It is on page 37 of "Income Tax Reform".

• 2150

Miss Nicholson: I am not sure it has factored in everything that could be factored in. It is a very rough estimate. I would like to see it with different kinds of scenarios and numbers from Revenue Canada. I would like to see the basis at which this thing is arrived.

Mr. Dodge: Miss Nicholson, as we promised, we have given the staff of the committee some ready reckoners. You can see what the impact of changing particular measures would be.

The basic methodology we have is essentially a long file which contains 150,000 records. We project it forward from 1984 according to the rates of different kinds of income growth. Essentially we build a statistical population in 1988 and simply apply the measures to it. Applying the measures to it is how we get the estimate that eight out of ten taxpayers would pay less tax under the proposed system than they would have paid under the existing system. It is the basic methodology. We could take some time and go through more of the details, but I am not sure it would be terribly helpful.

[Traduction]

M. Cassidy: S'ils sont disponibles, j'en resterai là. J'ai dit ce que j'avais à dire.

M. Dodge: Nous vous donnerons des chiffres détaillés demain, si cela vous convient.

Mme Nicholson: Je voudrais moi aussi vous demander des chiffres, et peut-être devrais-je aussi attendre demain. On rapporte que le ministre a déclaré que huit Canadiens sur dix seront dans une meilleure situation lorsque le nouveau système fiscal aura été adopté. Les seuls perdants seront ceux qui faisaient fortement usage des déductions fiscales, telle que l'exemption de 500,000\$ sur les plus-values, qui sera limité à 100,000\$. Selon le ministre, neuf dixièmes des personnes âgées seront également dans une meilleure situation.

En supposant que cet article ait rapporté exactement les déclarations du ministre, je suppose que les chiffres qu'il a mentionnés émanaient de votre ministère, lequel nous en a donné toute une avalanche depuis le 22 juin. Par contre, il ne nous a pas donné de statistiques sur ceux qui allaient profiter de la réforme par rapport à ceux qui allaient en pâtir. Avez-vous effectué des études à ce sujet, depuis le 22 juin? Pourriez-vous nous donner des chiffres précis là-dessus demain?

M. Dodge: Je ne comprends pas bien ce que vous demandez, madame Nicholson.

Mme Nicholson: Je vais donc simplifier ma question. Si le ministre a déclaré que huit Canadiens sur dix seront avantagés par le nouveau système fiscal, c'est que quelqu'un lui a donné cette information. Si c'est vous, pouvez-vous nous dire exactement comment vous êtes parvenu à ce résultat?

Le président: C'est à la page 37 du document sur la réforme fiscale.

Mme Nicholson: Je ne suis pas persuadée que l'on a tenu compte de tous les facteurs. C'est une évaluation très approximative. Je souhaiterais que Revenu Canada nous fournisse d'autres exemples partant de chiffres différents. Je voudrais bien savoir sur quoi l'on se fonde pour arriver à ce résultat.

M. Dodge: Nous avons fourni au personnel du Comité certains points de repère, comme nous l'avions promis. Cela vous permet de constater les effets que pourrait avoir la modification de certaines mesures.

La méthode que nous utilisons repose essentiellement sur 150,000 dossiers que nous possédons déjà. Partant de 1984, nous faisons des projections selon les taux de croissance du revenu. En gros, nous établissons une population statistique en 1988, à laquelle nous appliquons les mesures en question. C'est ainsi que nous concluons qu'avec le régime proposé, huit contribuables sur dix paieraient moins d'impôt qu'à l'heure actuelle. C'est ainsi que nous procédons. Nous pourrions entrer dans les détails, mais je ne suis pas persuadé que ce serait tellement utile.

[Text]

Miss Nicholson: The same methodology was used in arriving at the estimate that 9 out of 10 senior citizens would be better off.

Mr. Dodge: Yes, exactly.

Mr. Garneau: Coming back to the capital gains for small businesses, you said—although I disagree with the way it has been done—that the capital gain exemption will be only on the sale of shares and it has to be a privately owned corporation. Is there a limitation on the number of shareholders? Will the criterion only be that it is listed on the stock exchange? If there are 10 shareholders in a small corporation and I own 25% or 53%—

The Chairman: Fifty is the standard in Ontario.

Mr. Garneau: We may have as many shareholders as you can imagine so long as one owns 50%—

The Chairman: No, you can have 50 shareholders, each owning 2%.

Mr. Garneau: What happens if I sell my share?

The Chairman: You get \$500,000.

Mr. Garneau: Although I own only 2% of the share of that small corporation, I would be eligible for \$500,000 capital gains exemption.

The Chairman: Yes.

Mr. Short: It would not matter what your percentage share-holding is. If you are a shareholder in a qualifying small business corporation, you would be entitled to the exemption.

The Chairman: Is it intended that gains and sale of a small business share to a public corporation or a non-resident only qualify for \$100,000 and not \$500,000? For example, if I owned a private corporation and I sell my shares in this private corporation to a public corporation, am I entitled to the \$500,000 capital gain?

Mr. Dodge: Yes.

The Chairman: Could we go on to alternate minimum tax? The alternate minimum tax is at the rate of 17% at present.

Mr. Cassidy: Are we going to do this in five minutes?

The Chairman: Yes, if possible we can we do it in less than five minutes. There are only two questions on the page. What changes would you make in the alternative minimum tax in view of the fact that the base tax rate is 17%

Mr. Cassidy: I thought we worked well tonight and deserved a rest.

The Chairman: I agree.

Mr. Dorin: We are just getting started.

[Translation]

Mme Nicholson: C'est de la même façon que l'on a établi que neuf personnes âgées sur dix paieraient moins d'impôts?

M. Dodge: Précisément, oui.

M. Garneau: Pour en revenir aux gains en capital concernant les petites entreprises, vous avez dit—malgré que je ne sois pas d'accord sur la méthode utilisée—que l'exemption pour les gains en capital ne s'appliquera qu'à la vente d'actions et seulement dans le cas d'une société privée. Y a-t-il une limite quelconque au nombre d'actionnaires? L'inscription à la bourse sera-t-elle le seul critère? S'il y a dix actionnaires dans une petite société, et que je possède 25 p. 100 ou 53 p. 100. . .

Le président: La norme est de 50 p. 100 en Ontario.

M. Garneau: Il peut y avoir autant d'actionnaires que l'on veut, pourvu que l'un d'eux possède 50 p. 100. . .

Le président: Non, il peut y avoir 50 actionnaires possédant chacun 2 p. 100 des actions.

M. Garneau: Qu'arrive-t-il si je vends mes actions?

Le président: Vous avez droit à 500,000\$ d'exemption.

M. Garneau: Même si je ne possédais que 2 p. 100 des actions de cette petite société, j'aurais droit à l'exemption de 500,000\$ pour les gains en capital?

Le président: Oui.

M. Short: Le pourcentage de vos actions n'importe pas. Si vous étiez actionnaire d'une petite société répondant aux critères, vous auriez droit à l'exemption.

Le président: L'exemption applicable aux gains et à la vente des actions d'une petite entreprise à une société publique ou à un non-résident n'est que de 100,000\$, et non de 500,000\$. Par exemple, si je vends à une société publique mes actions d'une société privée, ai-je droit à l'exemption de 500,000\$?

M. Dodge: Oui.

Le président: Et si nous parlions maintenant un peu de l'impôt minimum de remplacement. Le taux de l'impôt minimum est actuellement de 17 p. 100.

M. Cassidy: Allons-nous régler cette question en cinq minutes?

Le président: Oui, et peut-être même en moins de cinq minutes. Il n'y a que deux questions à ce sujet sur la feuille. Comme le taux d'imposition de base est actuellement de 17 p. 100, quelles modifications apporteriez-vous à l'impôt minimum de remplacement?

M. Cassidy: Je croyais que nous avions bien travaillé ce soir et que nous méritions de nous reposer un peu.

Le président: Je suis d'accord avec vous.

M. Dorin: Nous ne faisons que commencer.

[Texte]

[Traduction]

• 2155

Mr. Dodge: Sorry, Mr. Chairman; I was just trying to see what we had given your staff in this regard.

The Chairman: The alternate minimum tax rate is 17%. First, I do not know why, with this tax reform, we cannot get rid of alternate minimum tax, and, in any event, what changes are you going to make in alternate minimum tax because you have a basic 17% rate? Are you going to say that anybody who reduces his income below \$27,500 is going to pay 17% regardless? You have created a very peculiar situation with the change in your system.

Mr. Short: There is under the existing system a \$40,000 threshold, so persons who only have \$27,500 of income will not generally be burdened with the alternate minimum tax. As a general rule, that would be the case.

The Chairman: In view of your new system, why would you not just get rid of the alternate minimum tax?

Miss Nicholson: That is a good question, is it not? If the system is fair, why do you need it?

Mr. Layton: Just to add to that and to Aideen's question earlier, what sort of revenue is expected from this AMT after tax reform?

Mr. Dodge: We have made an estimate of that. Prior to reform, for 1988 we had estimated revenues at something in the order of \$175 million. The simulations, done in exactly the same way we have done everything else, would suggest that we will get now something less than \$100 million. That does not, and we cannot, take into account the carry-forwards and so on. That would just be in the year.

The Chairman: Where are the loopholes that enable people who should otherwise pay tax to be subject to the alternate minimum tax, and could you give us a list of those loopholes and advise us why you have not eliminated them?

Mr. Dodge: I do not like using the word "loophole" because of the number of preferences that are left in the system, and appropriately so. Maybe Richard could list some of the major ones.

Mr. Richard Laliberté (Officer, Tax Analysis Section, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): Basically, first there is a transition period. There are still some measures remaining during the transition period, such as films, MURBs, drilling funds. So for the transition period there is still some reason for those. Then other measures, such as the overseas employment tax credit, can have a bite on the minimum tax.

M. Dodge: Je m'excuse, monsieur le président; je voulais seulement vérifier ce que nous avons remis à votre personnel à cet égard.

Le président: Le taux de l'impôt minimum de remplacement est actuellement de 17 p. 100. Pourquoi ne pourrions-nous pas nous débarrasser de cet impôt minimum dans le cadre de la réforme fiscale que nous avons entreprise? Mais quoi qu'il en soit, quelles modifications allez-vous apporter à l'impôt minimum de remplacement compte tenu de l'actuel taux de base de 17 p. 100? Allez-vous décider que tous ceux qui réduiront, de quelque façon que ce soit, leur revenu en-deçà de 27,500\$ paieront 17 p. 100 d'impôt? Vous avez créé une situation très bizarre en modifiant ainsi votre système.

M. Short: Dans le système actuel, l'impôt minimum de remplacement ne s'applique qu'aux personnes dont le revenu est de 40,000\$ et plus. Celles qui ne gagnent que 27,500\$ n'ont rien à craindre à cet égard. Et cela vaut pour l'ensemble des contribuables.

Le président: Compte tenu du nouveau système, pourquoi ne pas tout simplement éliminer l'impôt minimum de remplacement?

Mme Nicholson: C'est une bonne question, n'est-ce pas? Si le nouveau régime est équitable, pourquoi avez-vous besoin de cet impôt?

M. Layton: Pour développer cela et pour reprendre la question d'Aideen, combien l'impôt minimum devrait-il rapporter après la réforme fiscale?

M. Dodge: Nous avons fait des prévisions. Avant la réforme, nous avons prévu que l'impôt minimum permettrait de récolter environ 175 millions de dollars en 1988. Les simulations, que nous avons effectuées exactement de la même manière que pour tout le reste, permettent de supposer que ce sera maintenant davantage de l'ordre de 100 millions de dollars, sans tenir compte des reports et du reste. Cela ne vaut que pour 1988.

Le président: Quelles échappatoires permettront à des gens qui devraient payer des impôts de n'être assujettis qu'à l'impôt minimum de remplacement? Pourriez-vous nous fournir une liste de ces échappatoires et nous dire pourquoi vous ne les avez pas éliminés?

M. Dodge: Je n'aime pas tellement le mot «échappatoire» compte tenu du nombre de préférences qui demeurent dans le système, et à juste titre d'ailleurs. Richard pourrait peut-être en énumérer quelques-unes parmi les plus importantes.

M. Richard Laliberté (agent, Section de l'analyse fiscale, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Je dois tout d'abord signaler qu'une période de transition est prévue. Il y a encore un certain nombre de dégrèvements fiscaux qui demeurent pendant cette période de transition, pour les films, les IRLM et le forage par exemple. Ainsi, pendant la période de transition, ces exemptions se justifient encore. Il y a aussi d'autres mesures, comme le crédit d'impôt au titre

[Text]

The Chairman: The employment tax credit has a big bite out of the minimum tax?

Mr. Laliberté: Yes, it can, if someone has a huge overseas employment tax credit. And in certain cases there is such a combination of measures that can create some minimum tax. So that is why the number of people and the amount we are talking about are small. Even in the overseas employment tax credit, it is sure that someone can probably arrange his affairs so he will not be subject to minimum tax, so he will be paying regular tax instead, or will be offsetting, will make sure that the two are close together. But there could be someone, with a combination of items, subject to minimum tax. So that is why the numbers are so small: \$100 million is very small because regular tax in itself is really reducing the impact of minimum tax.

• 2200

Mr. Layton: We talk of an overseas employment tax credit and how this would contribute hundreds of millions of dollars of AMT revenues. Having had the experience of hiring people to go offshore, I know that as soon as you add any kind of tax burden you have a hell of a time finding people to go. It seems to me that we have to be cautious. I am not sure how AMT applies to them now.

Mr. Laliberté: There are two points. One is that the impact for those people is still small. The main reason of the minimum tax is to make sure high-income people pay some tax. The bite of the minimum tax in such cases is very small.

The second thing is that the minimum tax is refundable. The minimum tax is often only a deferral. We did not have very many complaints from those people. They realized that if people are in a legitimate situation, they will recover the additional tax.

Mr. Layton: So while mentioned in the list of what contributes to the hundreds of millions of dollars, this is not a major factor.

Mr. Laliberté: No.

Mr. Garneau: Do you have any idea what the carryover will be? We might come out at the end with no revenue at all. Why go through this complicated system, then?

M. Laliberté: C'était pour veiller à ce que les individus, jadis, payent un certain minimum d'impôt, et il y a des raisons légitimes à cela. Une année donnée, quelqu'un peut avoir une charge fiscale très faible. Donc, le but du rapport c'est de s'assurer que dans certains cas on ne mette pas des individus dans une position non voulue,

[Translation]

de l'emploi à l'étranger, qui peuvent influencer sur l'impôt minimum.

Le président: Le crédit d'impôt à l'emploi a d'ailleurs un effet considérable par rapport à l'impôt minimum, n'est-ce pas?

M. Laliberté: Oui, en effet, pour celui qui peut bénéficier d'un très important crédit d'impôt au titre de l'emploi à l'étranger. Et dans certains cas, une combinaison de certaines mesures peut permettre d'abaisser le revenu au seuil de l'impôt minimum. C'est ce qui explique que le nombre de contribuables et la somme que nous prévoyons soient si peu élevés. Même dans le cas du crédit d'impôt au titre de l'emploi à l'étranger, il est certain qu'un contribuable peut faire en sorte de ne pas être assujéti à l'impôt minimum et payer plutôt l'impôt normal, ou de reporter le paiement de ses impôts. Mais il pourrait arriver qu'un contribuable ait à payer l'impôt minimum malgré une combinaison de mesures. C'est pourquoi les chiffres sont si peu élevés: 100 millions de dollars, c'est très peu, parce que l'impôt normal réduit vraiment l'effet de l'impôt minimum.

M. Layton: Nous parlons d'un crédit d'impôt au titre de l'emploi à l'étranger et des centaines de millions de dollars en impôt minimum que l'on pourrait récolter. Ayant déjà eu l'occasion d'engager des gens pour aller travailler outre-mer, je sais que dès que l'on ajoute toute espèce d'impôt, le recrutement devient extrêmement difficile. Je crois que nous devons agir avec prudence. Je ne sais pas trop comment s'applique maintenant l'impôt minimum de remplacement pour ces gens-là.

M. Laliberté: Tout d'abord, il faut considérer que l'effet en est encore minime. La principale raison d'être de l'impôt minimum est de faire en sorte que les gens dont le revenu est élevé paient un minimum d'impôts. En l'occurrence il est très peu élevé.

Deuxièmement, l'impôt minimum est remboursable. Ce n'est souvent qu'un report. Nous n'avons pas reçu tellement de plaintes des intéressés. Ils ont compris que ceux dont la situation le justifie récupéreront les impôts additionnels qu'ils auront versés.

M. Layton: Ainsi, même si l'impôt minimum figure sur la liste des éléments qui permettront de récolter des centaines de millions de dollars, il n'est pas l'un des plus importants.

M. Laliberté: Non.

M. Garneau: Avez-vous une idée quelconque de ce que représenteront les reports? Il pourrait fort bien arriver qu'il n'y ait aucun revenu en bout de course. Alors, pourquoi appliquer tout ce système?

Mr. Laliberté: In order to make sure that individuals pay a certain minimal amount of income tax, and there are legitimate reasons for this. For example, someone might have a very light fiscal burden one year in particular. Therefore, the purpose of the deferral is to make sure that, in certain cases, people are not put in an

[Texte]

parce qu'une combinaison de facteurs peut faire en sorte que... Par exemple, un investisseur qui met de l'argent dans un film aura une déduction une certaine année pour l'amortissement, mais le revenu ne sera pris en considération que l'année suivante. Donc s'il a été sujet à l'impôt minimum dans l'année 1, on veut que dans l'année 2 il puisse récupérer cette somme-là. C'est le timing qui n'a pas été bon entre la déduction...

M. Garneau: Je comprends tout ça. La seule chose c'est que je suis surpris de voir que finalement, avec les changements apportés aux exemptions, comme par exemple les films, l'impact va être diminué considérablement sur les actions accréditives. Finalement les MURBs sont appelés à disparaître. Vous dites que les revenus projetés sont de 100 millions de dollars sans tenir compte de ce qui sera remboursé à cet individu-là ultérieurement. Est-ce qu'on arrive en fait à une situation où le montant net de revenu qui va être retiré va être plus bas que le coût que ça représente pour le percevoir? Est-ce que sur les 100 millions de dollars il va rester 10 millions de dollars? Est-ce qu'il va rester un million de dollars au bout de sept ans?

M. Dodge: Les chiffres que j'ai donnés sont pour 1988 seulement, mais nous n'avons pas calculé les taux pour l'avenir, monsieur Garneau. Comme nous n'avons seulement que les chiffres pour une année, nous ne pouvons pas, dans cette analyse, faire une étude de l'autre partie qui va entrer dans la déduction.

• 2205

M. Garneau: Cela peut prendre combien de temps pour voir l'impact réel des revenus à l'Etat fédéral de ce que représente une taxe minimum, compte tenu de ces changements qui sont apportés à la réforme fiscale? Est-ce que ça peut prendre cinq ans, six ans, sept ans? Le maximum c'est sept ans pour récupérer les montants payés, en une année donnée, en taxe minimum. Est-ce que ça veut dire qu'on pourra avoir une idée véritable des revenus de l'Etat uniquement que dans sept ans?

M. Laliberté: Si je me souviens bien, la première fois qu'il y a eu un impôt minimum, c'est 1986. Donc, on n'a pas encore accès aux données fiscales de 1986. On le saura en 1988, pour l'année comme telle. C'est notre première vraie évaluation de nos perceptions de l'impôt minimum et de la distribution. Après ça, à partir de 1987, on va pouvoir avoir une idée du rapport puisqu'en utilisant 1986 comme référence on va pouvoir avoir une idée du rapport en 1987, aux fins de l'impôt minimum. Mais disons qu'il est très difficile d'évaluer ces montants-là.

M. Garneau: Combien de temps ça peut prendre, trois ans, quatre ans, cinq ans avant d'avoir une idée?

M. Laliberté: En 1989, déjà, on va commencer à avoir une idée parce qu'on va avoir des informations et de 1986 et de 1987. Donc je crois qu'à ce moment-là on va pouvoir vraiment avoir une évaluation complète, mais nous allons être obligés d'attendre la fin de l'année de la déclaration des individus puisque ceux qui vont être sujets

[Traduction]

unwarranted situation, because a combination of factors might result in... For example, someone who invests in a movie will be entitled, for a certain year, to a deduction for amortization, but the revenues from the movie will be taken into account the following year. Therefore, if this person paid the minimum tax in year one, we want this person to be able to recover this amount in year two. The timing was off between the deduction...

Mr. Garneau: I understand all that. What surprises me is that, because of the changes made to the exemptions, to movies for instance, the impact on the flow-through shares will be considerably reduced. MURBs will eventually disappear. You foresee that revenues will be some \$100 million, but you have not figured out how much will eventually be paid back to this person. Will this turn into a situation where the net revenue will be lower than what it actually costs to collect it? Will we end up with \$10 million out of the projected \$100 million? Will we only have \$1 million left after the seven years are up?

Mr. Dodge: The figures I mentioned are for 1988 only. We have not figured out future rates, Mr. Garneau. Because we only have the figures for one year, we cannot, in our analysis, look into the other aspects that will be involved in the deduction.

Mr. Garneau: Considering the changes that have been brought about by fiscal reform, how long do you think it will take to evaluate the real impact minimum tax will have on the state's revenues? Will it take five years, six years, seven years? Seven years is the most it can take to recuperate amounts paid, in any given year, in the form of a minimum tax. Does that mean that it will take seven years before we have a real idea of what the state revenues will be?

Mr. Laliberté: If I remember correctly, the first time the minimum tax formula was used was in 1986. Therefore, we do not, as yet, have access to the 1986 fiscal data. We will know in 1988, when we will be able to evaluate how much has been collected in minimum tax and how much money has been distributed. After that, as of 1987, we will have a better idea of the carryover because, by using 1986 as a point of reference, we will be able to figure out how much is carried over into 1987, with regards to minimum tax. But it is quite difficult to estimate these amounts.

Mr. Garneau: How long will it take before we have an idea? Three years, four years, five years?

Mr. Laliberté: By 1989, we should have an idea of the amounts involved because we will have the 1986 and 1987 data. And so, I think that by then, we should be able to completely evaluate the situation, although we will have to wait until all returns have been filed because the people who will pay the minimum tax will be those who

[Text]

à l'impôt minimum sont, quand même, les individus les plus «sophistiqués», en fin de compte. Donc, ce ne sont pas les gens qui font leurs déclarations d'impôt le 15 janvier.

M. Garneau: Merci.

The Chairman: I might suggest to you that if the change in the tax system was going to cost us revenue, you would have shown that as a cost in the tax reform. The fact that you did not enter it at all would indicate to me that there is so little revenue presently in the minimum tax you never got around to thinking about it.

May I suggest that perhaps there is nothing in it and that we just get rid of minimum tax in the interest of simplicity?

Mr. Dodge: You are free to suggest anything you wish. I should point out that in the overall fiscal facts, all the numbers in the white paper take into account the impact. We have now broken it down for the committee, given your interest on this, and those are the—

The Chairman: Mr. Dodge, I understand that neither you nor any of your officials can be here tomorrow afternoon, but you can be here tomorrow evening if necessary.

Mr. Dodge: I can be here tomorrow evening but not tomorrow afternoon.

The Chairman: Tomorrow morning I want to start, at 10.30 when you come, on sales taxes. We also have an issue after that of life insurance and investment company taxation. If we cannot do it in the morning, we will have to do it in the evening.

Mr. Dodge: Therefore, what you are suggesting is that we will start with sales tax and then move to the corporate. That is fine.

Mr. Cassidy: Mr. Chairman, are you suggesting the possibility that we might consider working right through and perhaps having sandwiches, instead of meeting in the evening? Is that the alternative?

The Chairman: I do not think that is possible, is it? Mr. Dodge, how long can you go?

Mr. Dodge: We could go until 1 p.m. and I suppose we could start again, if you had sandwiches, at 6 p.m., but unfortunately our afternoon is really blocked.

The Chairman: I think in the interest of civility, we will catch them at night, starting at 7.30 p.m.

We are going to start the meeting at 9.30 a.m. tomorrow. We have Revenue Canada for an hour on the impact of excise taxes and sales taxes.

This meeting is adjourned.

[Translation]

file the most complicated returns, not those who file their returns on January 15.

Mr. Garneau: Thank you.

Le président: Je suppose que si cette modification du régime fiscal devait diminuer les recettes, vous l'auriez inscrite parmi les coûts de la réforme fiscale. Le fait qu'elle n'y figure pas me porte à croire que l'impôt minimum rapporte si peu à l'heure actuelle que vous n'y avez même pas songé.

Si j'osais, je dirais que l'impôt minimum ne rapporte rien et que pour simplifier les choses, nous ferions tout aussi bien de l'éliminer.

M. Dodge: Rien ne vous empêche de proposer quoi que se soit. Je voudrais toutefois faire remarquer que dans les données fiscales générales, tous les chiffres mentionnés dans le Livre blanc tiennent compte des effets. Nous les avons séparés à l'intention du Comité, compte tenu de l'intérêt que vous manifestez à cet égard, et ces chiffres représentent. . .

Le président: Monsieur Dodge, je crois qu'aucun de vous n'est libre demain après-midi, mais que vous pourrez revenir demain soir, si nécessaire.

M. Dodge: Oui, je peux revenir demain soir, mais pas demain après-midi.

Le président: Demain matin, je veux débiter à 10 h 30, avec vous, au sujet de la taxe de vente. Nous devons ensuite discuter de l'imposition des compagnies d'assurance-vie et des sociétés de placement. Si ce n'est pas possible dans la matinée, nous le ferons en soirée.

M. Dodge: Vous proposez donc de débiter par la taxe de vente et de discuter ensuite de l'impôt des sociétés. C'est très bien.

M. Cassidy: Monsieur le président, proposez-vous de poursuivre pendant l'heure du lunch et peut-être de partager quelques sandwiches avec nos invités, plutôt que de siéger en soirée? Est-ce l'autre possibilité qui s'offre?

Le président: Je ne crois pas que se soit possible, n'est-ce pas? Monsieur Dodge, jusqu'à quelle heure pourriez-vous rester?

M. Dodge: Jusqu'à 13 heures, et je suppose que si vous aviez quelques sandwiches à nous offrir, nous pourrions reprendre à 18 heures, mais malheureusement, notre après-midi est vraiment pris.

Le président: Nous reprendrons donc en soirée, à 19 h 30.

Demain matin, nous débiterons à 9 h 30 avec les représentants de Revenu Canada, pendant une heure, sur les effets de la taxe d'accise et de la taxe de vente.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES

*From the Tax Policy and Legislation Branch of the
Department of Finance:*

David Dodge, Assistant Deputy Minister;
Al Short, Assistant Director/Legislation;
Richard Laliberté, Officer Tax Analysis Section;
Chris Georgas, Assistant Director Tax Analysis Section.

TÉMOINS

*De la Direction de la politique et de la législation de
l'impôt du ministère des Finances:*

David Dodge, sous-ministre adjoint;
Al Short, directeur général/législation;
Richard Laliberté, fonctionnaire, Politique de l'impôt;
Chris Georgas, directeur adjoint Section de l'analyse
fiscale.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 81

Tuesday, August 25, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 81

Le mardi 25 août 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Finance and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livre blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, AUGUST 25, 1987

(106)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 9:38 o'clock a.m. this day, in Room 308 (West Block) the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Raymond Garneau, W. Paul McCrossan, George Minaker, Aileen Nicholson, Norman Warner and Geoff Wilson.

In attendance: From the Committee's Research Staff: C. David Weyman, Research Director, (Tax Reform); H. Bert Waslander, Research Director and Anthony Knill, Research Officer. *From the Research Branch of the Library of Parliament:* Terrence J. Thomas, Research Officer.

Witnesses: From the Department of National Revenue: Richard Fulford, Assistant Deputy Minister, Excise; Mike Burpee, Director General Excise Programs. *From the Tax Policy and Legislation Branch of the Department of Finance:* David Dodge, Assistant Deputy Minister; Brian Willis, Senior Tax Policy Officer; David Holland, Acting Director, Corporate and Resource Tax Analysis Division.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70*).

Richard Fulford made an opening statement and with the other witness answered questions.

At 10:36 o'clock a.m. the sitting was suspended.

At 10:43 o'clock a.m., the sitting resumed.

The witnesses from the Department of Finance answered questions.

At 12:32 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 AOÛT 1987

(106)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 9 h 38, dans la salle 308, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Raymond Garneau, W. Paul McCrossan, George Minaker, Aileen Nicholson, Norman Warner et Geoff Wilson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, directeur de recherche, (réforme fiscale); H. Bert Waslander, directeur de recherche et Anthony Knill, agent de recherche. Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Terrence J. Thomas, agent de recherche.

Témoins: Du ministère du Revenu national: Richard Fulford, sous-ministre adjoint, Accise; Mike Burpee, directeur général, Programmes de l'accise. *De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances:* David Dodge, sous-ministre adjoint; Brian Willis, fonctionnaire supérieur, Politique de l'impôt; David Holland, directeur intérimaire, Division de l'analyse de l'impôt sur les sociétés et les ressources.

Conformément aux pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité poursuit l'étude du Livre blanc ayant trait à la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Richard Fulford fait une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 10 h 36, la séance est suspendue.

À 10 h 43 la séance reprend.

Les témoins du ministère des Finances répondent aux questions.

À 12 h 32, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, August 25, 1987

• 0938

The Chairman: Order, please. Our reference this morning is the continuing discussion of the white paper under Standing Order 96(2).

Our witnesses for the first hour or so this morning are the Department of National Revenue. Representing the department are Mr. Richard F. Fulford, the assistant deputy minister, excise tax; Mr. Burpee, director general of excise programs; and Mr. A. Rizk, deputy regional director of excise in Montreal. You have a statement, Mr. Fulford?

Mr. Richard F. Fulford (Assistant Deputy Minister, Excise, Department of National Revenue): Yes, we do. Thank you, Mr. Chairman, for providing us with an opportunity to outline to your committee the responsibilities of the excise branch, or customs and excise, with regard to the implementation of the interim measures affecting sales tax announced by the Minister of Finance on June 18 this year.

First, I would like to make clear to you that the excise branch is responsible for the interpretation, administration, and enforcement of the Excise Tax Act and these proposed amendments, whereas the Department of Finance, with whom you have already met, is a policy-maker and is responsible for developing the legislation we administer. Let me now briefly review the implications of the various interim measures involving the federal sales tax announced by the Minister.

• 0940

First of all, we will be moving the point of tax for certain products to the wholesale level to reduce competitive advantage of imported goods. The following products will be taxed at the wholesale trade level, effective January 1, 1988: household chemicals, pet litter, games, toys and sporting goods, records, pre-recorded and blank audio and video tapes. This means that these products, both imported and domestic, will be subject to tax on the sale price to the final retailer.

Second, marketing companies related to the physical manufacturer will be treated as the manufacturer and taxable on their sale price, effective January 1, 1988.

Third, a 10% sales tax will be imposed on telecommunications services other than local, residential telephone services. The tax will apply to services provided on or after January 1, 1988. In addition, the current rate

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 25 août 1987

Le président: La séance est ouverte. En vertu du Règlement 96(2), nous avons pour mandat ce matin de poursuivre l'étude du Livre blanc.

Pendant la première heure, nous aurons pour témoins les représentants du ministère du Revenu national, soit M. Richard F. Fulford, sous-ministre adjoint, Taxe d'accise; M. Burpee, directeur général des programmes d'accise et M. A. Rizk, sous-directeur régional de l'Accise à Montréal. Vous avez une déclaration, monsieur Fulford?

M. Richard F. Fulford (sous-ministre adjoint, Accise, ministère du Revenu national): Oui. Merci, monsieur le président, de nous avoir permis d'exposer à votre Comité les responsabilités de la Direction de l'accise, ou plutôt des Douanes et accise, concernant la mise en oeuvre des mesures provisoires sur la taxe de vente, annoncées le 18 juin par le ministre des Finances.

J'aimerais tout d'abord vous préciser que la Direction de l'accise est responsable de l'interprétation, de l'administration et de l'application de la Loi sur la taxe d'accise et des modifications proposées. Alors que le ministère des Finances, dont vous avez déjà rencontré les représentants, est responsable de l'élaboration des politiques et des textes de loi que nous sommes chargés d'appliquer. Permettez-moi de revenir brièvement sur les conséquences des diverses mesures provisoires annoncées par le ministre relativement à la taxe de vente fédérale.

Tout d'abord, nous avons l'intention de supprimer le point fiscal sur la vente en gros de certains produits afin de réduire l'avantage compétitif que présentent les produits importés. À partir du 1^{er} janvier 1988, les produits suivants seront taxés sur la vente en gros: produits chimiques de ménage, litière pour animaux domestiques, jus, jouets et articles de sport, disques, cassettes audio et vidéo préenregistrées et vierges. Cela veut dire que, importés ou produits au Canada, ces articles seront taxés au niveau du prix de vente facturé par le détaillant final.

Deuxièmement, les compagnies qui assurent la commercialisation d'un produit pour le fabricant seront assujetties au même traitement fiscal que ce dernier. À partir du 1^{er} janvier 1988, la taxe sera perçue sur le prix de vente.

Troisièmement, une taxe de vente de 10 p. 100 sera perçue sur les services de télécommunications autres que les services de téléphone locaux et résidentiels. Cette taxe sera perçue sur les services fournis à partir du 1^{er} janvier

[Texte]

of tax applicable to cable and pay television will be increased from 8% to 10%, effective that date.

Fourth, effective January 1, 1988, paint, varnish, wallpaper and similar materials will be subject to the general rate of sales tax of 12%. These goods are currently taxed at a reduced rate of sales tax of 8%.

Fifth, we are advancing the time of payment for businesses remitting federal sales tax and excise taxes. The time for payment will be moved to the 21st. day of the month following the month in which a sale is made. Currently payment is due by the last day of the month following. In addition, large taxpayers with average monthly tax payments exceeding \$1 million will be required to remit on a semi-monthly basis. These changes will be effective in respect of sales made in April 1988.

Since the announcement by the Minister of Finance, a special unit has been established within Excise. The objectives of this group are to examine the proposed changes in terms of their impact on excise administration and to complete the necessary developmental work prior to the coming into force of these amendments.

Specifically, we are working to identify all new taxpayers and existing taxpayers affected by these provisions, develop the necessary policy and guidelines to administer the new provisions, develop information packages for the affected persons, and develop necessary modifications to internal systems such as the tax accounting system.

To ensure private-sector input into this process, we have contacted by mail some persons such as associations, manufacturers, importers and tax practitioners who are likely to be affected by these proposals. The letters consist of a brief summary of the proposals and an invitation to contact our department directly regarding any concerns dealing with administrative matters such as marketing practice and trade levels within their industry that may result in problems in tax accounting, inventories, etc.

Due to the fact that our administration of this act relies heavily on voluntary compliance, we will be preparing appropriate information packages such as *Excise News* and *Excise Communiqués* for distribution to affected persons once a way and means motion has been tabled by the Minister of Finance. Such information packages will identify to taxpayers involved the nature of the tax and outline their responsibilities and entitlements under the Excise Tax Act.

Internally we are developing the necessary modifications to our accounting system and procedures as

[Traduction]

1988, inclusivement. En outre, le taux courant d'imposition des services de télévision par câble et à péage sera porté à cette même date de 8 p. 100 à 10 p. 100.

Quatrièmement, à partir du 1^{er} janvier 1988, la taxe de vente de 12 p. 100 sera perçue intégralement sur la peinture, le vernis, le papier-peint et autres matériaux semblables, alors que pour le moment, ces produits bénéficient d'un taux réduit, soit 8 p. 100.

Cinquièmement, nous avons décidé d'avancer la date de paiement de la taxe fédérale de vente et de la taxe d'accise pour les sociétés. Désormais, le paiement sera dû le 21 du mois suivant la vente, alors que pour le moment, le paiement est dû le dernier jour du mois. En outre, les contribuables ayant des versements mensuels d'impôt supérieurs à 1 million de dollars, devront les effectuer deux fois par mois. Ces modifications entreront en vigueur sur les ventes réalisées à partir d'avril 1988.

Depuis que ces mesures ont été annoncées par le ministre des Finances, une unité spéciale a été mise sur pied au sein de la direction de l'accise. Ce groupe a pour objectifs d'étudier l'impact des modifications proposées sur l'administration de l'accise et de procéder aux ajustements nécessaires avant l'entrée en vigueur de ces modifications.

De façon plus précise, nous sommes en train de chercher à identifier tous les contribuables qui sont et vont être touchés par ces modifications, d'élaborer les directives et politiques nécessaires à l'administration de ces nouvelles dispositions, d'élaborer des brochures d'information destinées aux personnes touchées et d'apporter les modifications requises aux systèmes internes et notamment au système de comptabilité fiscale.

Afin de garantir la participation du secteur privé dans ce processus, nous avons contacté par courrier un certain nombre d'associations, de fabricants, d'importateurs et de fiscalistes susceptibles d'être touchés par les présentes modifications. Nous leur avons envoyé un bref résumé des propositions et nous les avons invités à contacter directement notre ministère pour toute question d'ordre administratif concernant les problèmes de comptabilité fiscale qui risquent de se poser, au niveau de leur pratique de commercialisation, de leur volume d'échanges commerciaux, de leurs inventaires, etc.

Étant donné que la présente loi et que les activités de notre ministère sont essentiellement fondées sur le principe de la conformité volontaire, nous avons l'intention de préparer des brochures d'information appropriées comme *Excise News* et *Excise Communiqués*, que nous distribuerons aux personnes concernées dès qu'une motion de voies et moyens aura été déposée par le ministre des Finances. Ces brochures explicatives permettront aux contribuables de comprendre la nature de la taxe ainsi que leurs responsabilités et leurs droits aux termes de la Loi sur la taxe d'accise.

Au niveau interne, nous sommes en train d'apporter les modifications nécessaires à notre système et à nos

[Text]

well as developing our internal training needs for our staff as a result of these proposals.

As I mentioned, customs and excise is responsible for the interpretation and administration of the Excise Tax Act and the amendments that may result from the white paper. We would therefore be pleased to answer any questions you may have in this regard.

The Chairman: There are a number of questions that have been prepared by our research staff, and I was wondering if we could go through them.

As you can appreciate, Mr. Fulford, the reason for our hearings is that these changes in the sales tax are part of the part I tax reform. We have had a number of briefs on them by the affected industries, so that it is important that we get your department viewpoint so we can understand exactly what the implications of the ways and means motions are. How does the wholesale price method operate? What is the legal basis for it? If the manufacturer qualifies for an established wholesale price method, can Revenue Canada prevent the manufacturer from using this method?

• 0945

Mr. Fulford: The established wholesale price is a long-standing practice within our department to attempt to equalize the value where manufacturers sell at different trade levels. How it would operate is if a manufacturer sold to both wholesalers and retailers and 15% or more of his sales to wholesalers were to two or more independent wholesalers, we would allow that person to use the price at which he sells to wholesalers as a value base for all his sales at higher trade levels, such as to retailers or users.

The Chairman: In other words, you are going to treat the wholesale thing the same as you do the manufacturer's situation, where you—

Mr. Fulford: This established wholesale price method is a method that applies to manufacturers, and it would be relevant only in those industries where the tax is applied at the manufacturer level. What it is meant to do is to equalize the value base for an industry where the goods are normally sold to wholesalers and beyond.

The Chairman: The real problem in manufacturing in Canada is manufacturers often sell to a distribution organization, Canadian Tire, for example, that proceeds to resell the product to its franchised outlets, or to Simpson Sears, which is a retailer and proceeds to retail the items. Obviously the sales tax has to apply on the sale to Sears. The effect of this amendment is that it does not apply on the sales to Canadian Tire; but Canadian Tire has to collect it when it sells to its franchised outlets. The argument, of course, is then that Canadian Tire is at a huge disadvantage vis-à-vis Sears, which combines, in effect, the wholesale operation with its retail operations, because in effect there are certain storage and movement

[Translation]

procédures de comptabilité. En outre, nous tâchons de combler les besoins de formation du personnel que supposent de telles propositions.

Comme je l'ai dit, Douanes et Accises est responsable de l'interprétation et de l'application de la Loi sur la taxe d'accise ainsi que des modifications émanant du Livre blanc. Si vous avez des questions, nous sommes prêts à y répondre.

Le président: Notre équipe de recherche a rédigé un certain nombre de questions et je vous propose de les passer en revue.

Vous comprendrez, monsieur Fulford, que nos audiences sur les modifications apportées à la taxe de la vente font partie intégrante de la première partie de la réforme fiscale. Les industries touchées nous ont fait parvenir leur mémoire et il est important que nous connaissions le point de vue de votre ministère afin de comprendre exactement les implications des motions de voies et moyens. Comment fonctionne la méthode du prix de gros? Quel en est le fondement juridique? Revenu Canada peut-il empêcher un fabricant d'appliquer la méthode du prix de gros établie s'il en a le droit?

M. Fulford: Notre ministère utilise depuis longtemps la méthode du prix de gros établi pour tenter d'équilibrer la valeur des ventes des fabricants dont les produits sont vendus à différents niveaux. Prenons le cas d'un fabricant dont les produits sont vendus au niveau des grossistes et des détaillants. Si ce fabricant vend 15 p. 100 ou davantage de ses produits à deux ou même plusieurs grossistes indépendants, nous lui permettrons d'utiliser son prix de gros comme valeur de référence pour les ventes effectuées à d'autres niveaux, notamment au niveau des détaillants ou des utilisateurs.

Le président: En d'autres termes, vous allez traiter de la même façon grossistes et fabricants et...

M. Fulford: La méthode du prix de gros établi ne s'applique qu'aux fabricants appartenant à la catégorie industrielle où la taxe est perçue au niveau du fabricant. Cette mesure vise à équilibrer la valeur de référence pour les secteurs industriels qui vendent normalement leurs produits à des grossistes et au-delà.

Le président: Le problème réel du secteur de la fabrication au Canada, c'est que les fabricants vendent souvent à des chaînes de distribution, comme Canadian Tire, par exemple. Les chaînes de distribution revendent ensuite les produits à leurs magasins franchisés ou encore à des détaillants comme Simpson Sears qui eux vendent au détail. Il est évident que c'est au niveau de la vente consentie à Sears que la taxe de vente doit s'appliquer. En vertu de la présente modification, la taxe de vente ne s'appliquera pas au niveau des produits vendus à Canadian Tire. Cependant, Canadian Tire devra la percevoir sur les produits qu'il vend à ses filiales franchisées. On peut bien sûr avancer que Canadian Tire

[Texte]

and warehousing and so on conducted by the retailer under the aegis of one company.

Mr. Fulford: That situation you are describing would be, I guess, a concern for the products that are being taxed at the wholesale level. It is not a question of established wholesale price method. This is an issue where the products that are moved to the wholesale level...

May I make a point about the manufacturer's sales tax? The manufacturer's sales tax has been in existence for 60 years. It might be clearer to think of that as a tax on sales by manufacturers. It was originally conceived as sales to wholesalers. So the manufacturer's level tax really is a tax on sales to wholesalers.

The products now being moved one level further are described as a wholesale tax. Really it is a sales-to-retailers tax. So the tax is paid on the final sale to a retailer, on the cost price of that retailer.

The Chairman: I guess our problem is we are interfering with the arrangement of trade that presently exists, and the arrangement between competing companies as presently exists. In other words, as presently exists, the tax applies at the manufacturer level. If it goes through a wholesaler, so what? There may be a mark-up on the tax, but that is all that is there. So what you have here is a tax that changes the implication or the weighting of the tax at the retail level for some people who choose to operate through a buying wholesale group. The real question is, how do we come to grips with that issue, and how do you propose to come to grips with it without causing a horrible dislocation in the marketplace?

You say in your summary you depend on public co-operation to effect a tax system. If you wind up really distorting the marketplace and causing all sorts of problems, then that is going to lead to a great deal of evasion or avoidance, or just downright hostility, that makes it difficult for everyone to operate.

• 0950

Mr. Fulford: The example you gave about a wholesaler with franchised retail operations versus a fully integrated retail chain is a valid example, but the manufacturer's level tax itself has a lot of distortions. In the toy industry, for example, there are hardly any wholesale functions left for domestically manufactured goods. Therefore, a domestic manufacturer of toys in fact pays tax on his sale price to retailers, whereas imported toys are taxed at the border, usually by a large distributor or wholesaler. So wholesalers do—

[Traduction]

est très désavantagée par rapport à Sears qui combine ses opérations de gros et de détail. En effet, les activités d'entreposage, de stockage et de transport sont assurées par le détaillant, sous les auspices d'une seule et même compagnie.

M. Fulford: La situation que vous décrivez pose un problème pour les produits taxés sur le prix de gros. Ce n'est pas tellement la méthode du prix de gros établi qui est en cause. C'est plutôt que les produits vendus en gros...

Permettez-moi d'ajouter quelque chose sur la taxe de vente à la fabrication. La taxe de vente à la fabrication existe depuis 60 ans. Il vaudrait peut-être mieux parler d'une taxe sur les ventes effectuées par les fabricants. Au départ, il s'agissait plutôt d'une taxe sur les produits vendus aux grossistes. Lorsqu'on parle de taxe à la fabrication, on ferait mieux de parler de taxe sur les produits vendus aux grossistes.

Les produits vendus un niveau plus bas en aval sont frappés par ce que l'on appelle la taxe de gros. En réalité, il s'agit d'une taxe sur les produits vendus aux détaillants. La taxe est donc perçue au dernier échelon de la vente, c'est-à-dire au niveau du détaillant. La taxe est perçue sur le prix de vente facturé par le détaillant.

Le président: Je suppose que ces modifications perturbent les ententes commerciales qui existent à l'heure actuelle entre les compagnies concurrentes. Autrement dit, la taxe s'applique actuellement au niveau de la fabrication. Que va-t-il se passer si on décide de l'appliquer au niveau du grossiste? Il y aura une majoration du prix, mais c'est tout. La différence c'est que le poids fiscal au niveau du prix de détail ne sera pas le même selon que les produits sont vendus ou non par l'intermédiaire d'un groupe de grossistes. Ce qu'il faut savoir c'est comment résoudre ces problèmes sans perturber le marché de façon désastreuse?

Dans le sommaire de votre rapport, vous dites que la coopération du public est indispensable à la mise en place d'un système fiscal. Si les modifications que vous proposez ont pour effet de perturber le marché et de causer toutes sortes de problèmes, cela va sans doute favoriser l'évasion ou l'évitement fiscal ou du moins susciter une franche hostilité, ce qui rendra les choses beaucoup plus difficiles pour tout le monde.

M. Fulford: Vous avez comparé le grossiste qui a plusieurs magasins de détail franchisés et la chaîne de distribution complètement intégrée. C'est un exemple tout à fait valable. Cependant, la taxe à la fabrication présente elle-même de nombreuses complexités. Dans l'industrie du jouet, par exemple, il n'existe pratiquement pas de produits fabriqués au Canada qui soient vendus en gros. Par conséquent, un fabricant de jouets canadien peut très bien appliquer la taxe sur le prix des produits qu'il vend au détail, alors que les jouets importés, habituellement

[Text]

The Chairman: No, sir, that is not so. The major retailers in the country import directly. They do not even use a wholesaler, so in effect they buy directly and the—

Mr. Fulford: There is no doubt that large retail chains do import, but a significant volume in the toy industry is not directed at the large retailers through direct importations. There are importing retailers. There are manufacturers who import a significant volume of their product and resell to large retailers and small retailers.

The Chairman: That is right.

Mr. Fulford: The imported product is taxed effectively on the purchase price by the large national distributor, whereas the domestically manufactured product is taxed on the sale price to a retailer. Thus, there are significant distortions in the manufacturer's level.

Mr. Garneau: Yes, but with this new form of tax you have another distortion and we are telling companies to change their way of doing business to avoid taxes. These are complaints that we have received and you have probably received the same. If you have one type of structure, you can avoid paying the wholesale tax on the cost of your operation because you have to sell at the higher price at the wholesale and manufacturing level. You are therefore forcing companies to change their channel of distribution just to avoid paying taxes. In the end, the profit margin is very thin, the competition is very severe, so it may happen that 0.25%, be it the result of a bankruptcy or a big success... This is the type of complaint we have received about the way this tax applies.

Mr. Fulford: As was mentioned, Mr. Garneau, the example of the wholesaler with franchised retail operations versus the integrated retailers is a valid example. I guess when your committee has an opportunity with the Finance Department people you might wish to pursue whether that particular problem is greater than or better than the problems that now exist in the import bias on the tax. It is a policy question.

As you will see, when we get into the questions you have provided to us, we do have a notional value structure, which you have already raised, where we will attempt to provide equity in those industries that are taxed at the wholesale level. Whether or not that equity would extend to the situations you described between different structured retail chains... At this point we do not plan to, but it is a valid point.

Mr. Garneau: I understand the complexity of the system, and I can appreciate what you are saying, but the

[Translation]

par des grossistes ou des gros distributeurs, sont taxés à la frontière. Par conséquent, les grossistes. . .

Le président: Non, monsieur, il n'en est pas ainsi. Les principaux détaillants importent directement. Ils ne passent même pas par l'intermédiaire d'un grossiste. Ils achètent directement et. . .

M. Fulford: On ne peut pas nier que les grosses chaînes de distribution font de l'importation. Cependant, dans l'industrie du jouet, les importations directes des gros distributeurs ne représentent pas un volume appréciable. Ils font de la distribution-importation. Par contre, il y a des fabricants qui importent un volume significatif des produits qu'ils revendent ensuite aux gros distributeurs et aux petits détaillants.

Le président: C'est exact.

M. Fulford: Pour ce qui est des produits importés, la taxe est perçue au niveau du prix d'achat payé par les gros distributeurs nationaux alors que pour les produits fabriqués localement, la taxe est perçue au niveau du prix de vente demandé à un détaillant. Par conséquent, il existe des différences non négligeables.

M. Garneau: D'accord, mais la nouvelle taxe que vous proposez ne manque pas non plus de complexité et les compagnies vont devoir modifier leur pratique commerciale pour réduire leur taxe. Nous avons reçu de nombreuses plaintes à cet effet et vous aussi, sans doute. Certaines compagnies ont une structure qui leur permet d'éviter la taxe de gros sur leur coût d'exploitation en vendant plus cher au niveau des grossistes et des fabricants. Vous allez obliger certaines compagnies à modifier leur réseau de distribution si elles veulent éviter la taxe. N'oubliez pas qu'en fin de compte, la marge de profit est très mince et que la concurrence est féroce. Une différence de 0.25 p. 100 peut être à l'origine d'une faillite ou d'une réussite. . . Voilà le genre de plaintes que nous avons entendues à propos de la façon dont cette taxe s'applique.

M. Fulford: Comme nous l'avons dit, monsieur Garneau, la comparaison du grossiste ayant des magasins de détail franchisés et la chaîne de distribution intégrée constitue un très bon exemple. Si vous avez l'occasion de rencontrer les fonctionnaires du ministère des Finances, vous pourriez peut-être leur exposer ce problème et leur demander si les présentes modifications améliorent ou non la situation et réduisent l'avantage compétitif des produits importés. C'est une question de politique.

Lorsque nous aborderons les questions que vous avez préparées à notre intention, vous verrez que nous avons un système de valeur de référence, que vous avez évoqué. Nous avons l'intention d'équilibrer le système en faveur des compagnies taxées au niveau du prix de gros. Pour les chaînes de distribution dont la structure est différente, je ne sais pas si nous pourrions équilibrer le système de la même façon. . . Pour le moment, nous n'en avons pas l'intention mais votre intervention est tout à fait valable.

M. Garneau: Je crois comprendre la complexité du système et ce que vous dites mais la taxe fédérale de vente

[Texte]

real problem in our tax system was the federal sales tax. We agree with it, and it is the only part that would not be applied today, so we have to go through those mechanisms that create more problems. I wonder why the government is not going to the reform of sales tax now. We were promised it two years ago and it is the only part we do not have now.

Mr. Fulford: That is certainly a question that the Minister of Finance might wish to address or—

Mr. Garneau: You do not.

Mr. Fulford: I do not, no.

The Chairman: He is with the Department of Revenue. Mr. Weyman has a supplementary.

Mr. David Weyman (Committee Researcher): I just wanted to return to your description of the established wholesale price method. As you have just said, Mr. Fulford, that is a method whereby the department has some administrative leeway in basically allowing businesses to use a price other than their actual selling price as a base for determining their sales tax liability, in the particular circumstances you describe.

• 0955

Now, firstly, as I understand it, there is no legal basis for that. That is purely an administrative rule that you have provided and businesses use that. Perhaps you could describe what happens and under what kinds of circumstances that method does not apply; that is, the business does not have enough representative sales to other parties at the wholesale level to determine that wholesale price. What other methods are available to the department administratively to provide a business with what is called a notional value or a determined value? I assume these are the 22,000 different rulings that have been described in the tax reform paper.

Mr. Fulford: The company could not use an established wholesale price. A manufacturer could not use an established wholesale price if he did not sell to two or more independent wholesalers and if his sales to those wholesalers were less than 15% of his total sales. A person in those circumstances would not normally be entitled to establish a value based on his own practice. However, if in the industry we felt that there existed a substantial wholesale-level trade—that is, wholesalers in general represented 15% of the industry—we would provide for that industry a notional value equal to the sale price to a wholesaler, and manufacturers who were not able to establish their own value could rely on or use our determined wholesale value.

Mr. Weyman: So the question this leads to, Mr. Fulford, is that with this move fairly generally overall, if you look at the proposals and the amendments over the last year or so, to the wholesale trade level more generally

[Traduction]

constitue vraiment le problème central de notre régime fiscal. Nous sommes d'accord sur le principe; or, c'est ce principe même qui est laissé de côté. Nous sommes obligés de recourir à tous ces mécanismes qui créent encore plus de problèmes. Je me demande pourquoi le gouvernement ne réforme pas dès maintenant la taxe de vente. On nous l'avait promis il y a deux ans et c'est précisément ce que l'on évite de faire aujourd'hui.

M. Fulford: C'est une question que vous devriez poser au ministre des Finances. . .

M. Garneau: Pas à vous?

M. Fulford: Non, pas à moi.

Le président: M. Fulford travaille au ministère du Revenu. M. Weyman a une question supplémentaire à poser.

M. David Weyman (documentaliste auprès du Comité): J'aimerais revenir à la description que vous avez faite de la méthode du prix de gros établi. Comme vous l'avez dit, monsieur Fulford, c'est une méthode qui accorde une certaine marge de manoeuvre au ministère sur le plan administratif, dans la mesure où elle permet aux entreprises d'utiliser un prix différent de leur prix de vente comme valeur de référence dans le calcul de ce qu'elles doivent payer au titre de la taxe de vente, dans les circonstances que vous décrivez.

Tout d'abord, à ma connaissance, il n'y a pas de fondement juridique. Il s'agit d'une règle purement administrative que vous avez établie et qu'utilisent les entreprises. Pourriez-vous nous décrire ce qui se passe et dans quelles circonstances cette méthode ne s'applique pas; c'est-à-dire les cas où l'entreprise ne fait pas suffisamment de ventes en gros pour déterminer le prix à ce niveau. Quelles autres méthodes le ministère peut-il utiliser afin de donner à une entreprise ce qu'on appelle une valeur théorique ou une valeur déterminée? Je suppose qu'il s'agit des 22,000 décisions différentes décrites dans le document sur la réforme fiscale.

M. Fulford: La société ne pourrait pas utiliser un prix de gros établi. Un fabricant ne pourrait pas utiliser la méthode du prix de gros établi s'il ne vendait pas à au moins deux grossistes indépendants et si ces ventes-là ne représentaient pas au moins 15 p. 100 des ventes totales. Normalement, dans ces conditions, on n'aurait pas le droit d'établir une valeur en fonction de sa propre pratique. Toutefois, si nous estimions qu'il existait un important commerce au niveau des grossistes, c'est-à-dire que ceux-ci représenteraient 15 p. 100 dans une industrie, nous établirions pour cette industrie une valeur théorique égale au prix de vente pour une grossiste, et les fabricants qui n'étaient pas en mesure d'établir leur propre valeur de gros pourraient se servir de la nôtre.

M. Weyman: Étant donné cette évolution plutôt générale, compte tenu des propositions et des amendements apportés depuis un an, et plus marqués au niveau du gros qu'au niveau de la fabrication, toutes ces

[Text]

than at the manufacture level, where it was historically, will all these administrative rules be available where wholesalers are now selling to different trade levels—to retailers, direct to consumers? Will all these rules be escalated one trade level to now become available for wholesalers selling at different trade levels?

Mr. Fulford: Yes, although I am not sure about the word "escalated". Right now, the established and determined values process applies on sales to wholesalers and sales by manufacturers to retailers and sales by manufacturers to users. There are provisions for all three levels. For those products that move to the wholesale level—that is, those products that are taxed on the sale price to retailers—there would be no need for a notional value on sales to retailers. The only need for notional value would be when goods are sold directly to consumers. It is true that we will provide a notional value in those industries where goods are normally marketed to retailers. Any deemed manufacturer or physical manufacturer may use an established price to retailers or a determined price to retailers for his value base for his sales to consumers.

Mr. Weyman: And how long does it take to get a determined or notional value? For example, where the sales tax base moved to the wholesale level on July 1 of this year, so a business becomes liable to tax at the wholesale level now effective that date, how long would it take it generally to get a determined value where that was appropriate?

Mr. Fulford: In those industries that are now being moved to the wholesale level, there are substantial sales to retailers in each industry. I would be surprised if there were many people who required a determined value. Most of the people who will be licensed will be licensed because they do in fact sell by wholesale and they can use an established price. But we intend to provide the industry with an interim value on January 1 for use then. That value will be adjusted as our surveys are completed after January 1.

Mr. Weyman: I think the real crux of this is where it ties into the related marketing proposal; that is really what I think we should focus on, because where you really have a manufacturer selling to a related marketing company that is a retailer, you have really moved the tax base right to the retail level. I sort of felt that was an area where there would be some concern in terms of the true trade levels as to where the sales tax base should be put administratively, each time in its administrative method that has to be used.

• 1000

This illustration, this little chart on the second page of these notes, is indicative of that kind of situation, where you have, starting with the centre column of that chart, the related Canadian manufacturer selling to a related marketing company, which in turn sells either to a retailer or even directly to consumers, where the related

[Translation]

règles administratives pourront-elles être invoquées lorsque les grossistes vendent aux détaillants et directement aux consommateurs? Est-ce que toutes ces règles seront remontées pour que les grossistes, dans la situation que j'ai mentionnée, puissent s'en prévaloir?

M. Fulford: Oui, mais je ne suis pas sûr qu'on puisse dire qu'elles seront remontées. A présent, la méthode de la valeur établie et de la valeur déterminée s'applique seulement aux ventes faites par les grossistes, aux ventes des fabricants aux détaillants et aux ventes des fabricants aux consommateurs. Il existe des dispositions pour les trois niveaux. Dans le cas des produits taxés par rapport au prix de vente aux détaillants, il ne serait pas nécessaire d'avoir une valeur théorique des ventes aux grossistes. Le seul cas où cette valeur théorique est nécessaire serait pour la vente directe de marchandises aux consommateurs. Certes, nous allons déterminer une valeur théorique pour les industries dont les produits sont normalement commercialisés aux détaillants. Tout fabricant réel ou réputé peut calculer la valeur de ces ventes aux clients en fonction du prix qu'il aurait demandé à un détaillant.

M. Weyman: Combien de temps faut-il pour obtenir une valeur déterminée ou théorique? Par exemple, à partir du 1^{er} juillet, la taxe de vente est perçue au niveau du gros, ainsi une entreprise doit payer cette taxe au niveau du gros à partir de cette date, combien de temps faudrait-il normalement pour obtenir une valeur déterminée le cas échéant?

M. Fulford: Dans les secteurs industriels où c'est le niveau du gros, il existe un volume considérable de ventes aux détaillants. Je serais surpris d'apprendre que beaucoup de personnes ont besoin d'une valeur déterminée. La plupart des gens recevront le permis parce qu'ils font effectivement des ventes de gros et ils peuvent se servir d'un prix établi. Mais nous avons l'intention de déterminer une valeur provisoire pour l'industrie le 1^{er} janvier. Cette valeur sera ajustée selon les résultats de nos sondages après le 1^{er} janvier.

M. Weyman: Je pense que l'élément clé de cette mesure est de savoir comment elle est reliée à la proposition sur les entreprises de commercialisation; je pense que c'est cela qu'il faut étudier, car quand le fabricant vend à une société de commercialisation liée, c'est-à-dire un détaillant, on déplace effectivement la perception de cette taxe au niveau du détail. Je pensais que c'était un domaine où on se pose des questions sur quel maillon ou niveau la taxe de vente est effectivement prélevée chaque fois que l'on se sert de la méthode administrative.

Le schéma qui se trouve à la deuxième page des notes donne une idée de ce genre de situation. On voit, au milieu du tableau, le fabricant canadien qui vend à une société de commercialisation liée qui, à son tour, vend à un détaillant ou même directement au consommateur; il y a aussi le cas, qui n'est pas rare, où la société de

[Texte]

marketing company is itself the retailer, which is not uncommon; your manufacturer making goods and selling direct to retail outlets, franchised outlets, for example. The sales tax base is now moved to the selling price, which could be the retail price, whereas whenever you get transactions between these parties with unrelated either manufacturers or marketing companies of course there is no change in the sales tax base. It remains at the manufacturer level.

This creates a significant distortion, all on the premise that the selling price between the related Canadian manufacturer and its own marketing retail company is somehow some inflated amount that should have some tax content in it. Meanwhile, these are sort of typical of a fact situation that arises, and I wondered how administratively you would be dealing with this kind of situation.

Mr. Fulford: In the graph that was provided—you are quite right—the related marketing company would be taxed at the time of sale to the retailers or users, as the case may be. But the situation from this would appear that sales to independent wholesalers are a norm in that industry, and what we would do in that case would provide the related marketing company with a value equal to or approximating the price at which independent wholesalers buy the product.

Mr. Weyman: But like the established wholesale price method you were describing before.

Mr. Fulford: That is right. In this case, we would provide a determined value to the related marketing company.

Mr. Garneau: But this value normally would be different from the real value of the transaction between the related Canadian manufacturer and unrelated marketing company, because there is certainly an element of cost in the related marketing company on which the tax will be applied compared to if they are going through an unrelated marketing system. This the complaint we have.

Mr. Fulford: In this example, assuming that the sales by the key manufacturer, the related Canadian manufacturer, to his unrelated marketing companies are significant—that is, they represent 20% or 30% of his sales—our objective would be to use a value for that product, when sold to a related company, that was equal to the value at which it is sold to independent wholesalers.

Mr. Garneau: So the asterisk there should be moved upstream?

Mr. Fulford: The asterisk indicates when the tax would be payable.

The Chairman: The asterisk is where it is payable right now, is it not?

Mr. Weyman: Under the new law that is when it would become—

[Traduction]

commercialisation liée est elle-même le détaillant; le fabricant vend directement ses produits à des magasins de vente sous franchise, par exemple. Ainsi, la taxe de vente passe au prix de vente, qui pourrait être le prix au détail tandis que pour les transactions entre fabricant et société non liée, il n'y a pas ce déplacement de la taxe de vente qui reste donc au niveau de la fabrication.

Cela crée une distorsion importante simplement parce qu'on part du principe que le prix de vente fixé par le fabricant canadien pour son magasin de détail comporte une marge qui devrait être taxable. Ce sont des cas qui se présentent souvent et j'aimerais savoir quelles mesures administratives vous adopteriez.

M. Fulford: Au sujet du tableau, vous avez raison de dire que dans le cas de la société de commercialisation liée, la taxe s'appliquerait à la vente au détaillant ou au client, selon le cas. Mais d'après ce document, il semblerait que les ventes aux grossistes indépendants constituent la norme dans cette industrie et dans des cas semblables, nous déterminerions une valeur correspondant au prix auquel les grossistes indépendants achètent le produit.

M. Weyman: Mais comme la méthode du prix de gros établi que vous décriviez tout à l'heure.

M. Fulford: C'est exact. Dans ce cas, nous établirions une valeur déterminée pour la société de commercialisation liée.

M. Garneau: Mais normalement, cette valeur serait différente de la valeur réelle de la transaction entre le fabricant canadien lié et la société de commercialisation non liée car il existe un élément de coût pour la société de commercialisation liée auquel la taxe s'appliquera contrairement au réseau de commercialisation non reliée. C'est la plainte que nous avons reçue.

M. Fulford: Dans cet exemple, en supposant que les ventes faites par le fabricant canadien lié à ses sociétés de commercialisation non reliées sont importantes, c'est-à-dire qu'elles représentent 20 p. 100 ou 30 p. 100 de ces ventes, nous essaierions d'établir une valeur pour ce produit, dans le cas de vente à une société liée, égale à la valeur déterminée pour les ventes aux grossistes indépendants.

M. Garneau: Il faudrait donc remonter l'astérisque.

M. Fulford: L'astérisque indique à quel moment la taxe est payable.

Le président: L'astérisque indique à quel moment la taxe est actuellement perçue, n'est-ce pas?

M. Weyman: En vertu de la nouvelle loi quand elle sera...

[Text]

Mr. Fulford: Yes. The asterisk would remain, but the value at that time should approximate the value in which the same product is sold to unrelated wholesalers.

Mr. Garneau: It would require me to do that?

Mr. Fulford: Yes.

The Chairman: Suppose these were toys, and let us change that diagram where you are moving to the wholesale level. This particular one, as Mr. Weyman says to me, is the Laura Secord problem. Let us deal with the toy problem. The unrelated Canadian manufacturer selling to Sears, which is a retailer, or selling to Canadian Tire that is the related marketing company for its related retailers. In other words, why would we—

An hon. member: It is franchised.

The Chairman: It is a franchised dealer. In other words, everybody who sells to Canadian Tire is selling effectively to the retailer, the way the corporate structure is set up.

Mr. Fulford: In using toys as the example, we are talking of a product that will be taxed at the wholesale level.

The Chairman: That is correct.

Mr. Fulford: Under those circumstances, the Sears product would be taxed at the time the manufacturer or wholesaler sold to Sears?

• 1005

The Chairman: Yes.

Mr. Fulford: Canadian Tire, in your example, would be taxed at the time goods are sold to the franchise retailers—

The Chairman: Why would you not deem that marketing company—which in effect controls the retailers—as being in lieu of retailers, and solve the problem? In other words, when you take that step you create a horrible problem for someone like Canadian Tire, because they can no longer compete on that item with Sears because they have a 12% tax at a different level staring them in the face.

Mr. Fulford: That would be a matter—

The Chairman: Canadian Tire is not the only buying outlet. For example, Home Hardware buys for its franchise outlets, Beaver Lumber for its franchise outlets. So there are a lot of franchise situations where they only sell to their franchises.

Mr. Fulford: But they are operating as a wholesaler and sales are being made. We have no alternative, in the case of toys and products at the wholesale level, but to tax those transactions.

The Chairman: In view of the distortion in the marketplace, is it possible in your view to define a buying group for retailers as, in effect, a retailer for the purpose of the calculation or the location of the imposition of the sales tax?

[Translation]

M. Fulford: Oui. L'astérisque resterait mais à ce moment-là, la valeur devrait être sensiblement la même que quand le même produit est vendu aux grossistes non liés.

M. Garneau: Je serais donc obligé de le faire?

M. Fulford: Oui.

Le président: Mettons qu'il s'agisse de jouets. Changeons le schéma où vous déplacez la taxe au niveau du gros. Ce cas-ci, comme me le signale M. Weyman, est le problème de Laura Secord. Parlons plutôt des jouets. Il s'agirait d'un fabricant canadien non lié qui vend à Sears, qui est un magasin de détail, ou à Canadian Tire, c'est-à-dire la société de commercialisation liée pour ses détaillants. Autrement dit, nous aurions. . .

Une voix: Il s'agit de franchises.

Le président: Oui, des magasins sous franchise. Autrement dit, ceux qui vendent à Canadian Tire sont en train de vendre effectivement à ces détaillants, étant donné la structure de cette société.

M. Fulford: Si on utilise le jouet comme exemple, il s'agit d'un produit qui sera taxé au niveau du gros.

Le président: C'est exact.

M. Fulford: Dans ces conditions, pour les ventes à Sears le produit serait taxé au moment de la vente faite par le fabricant ou le grossiste?

Le président: Oui.

M. Fulford: Si on utilise votre exemple, Canadian Tire serait taxée au moment où les marchandises sont vendues aux magasins sous franchise. . .

Le président: Pourquoi ne prévoyez-vous pas pour la société de commercialisation—qui contrôle effectivement les détaillants—un statut de détaillant, ce qui résoudrait le problème? Autrement dit, cette mesure crée un problème terrible pour une société comme Canadian Tire, elle n'est plus en mesure de faire concurrence à Sears sur ce produit, parce qu'elle va payer une taxe de 12 p. 100.

M. Fulford: Ce serait une question. . .

Le président: Canadian Tire n'est pas le seul à faire les achats pour ses franchises. C'est la pratique de Home Hardware, par exemple, et Beaver Lumber. Il y a donc beaucoup de sociétés qui ne vendent qu'à leurs magasins sous franchise.

M. Fulford: Mais elles fonctionnent comme grossistes et font des ventes. En ce qui concerne les jouets et les produits taxés au niveau du gros, nous n'avons pas d'autres choix que de taxer ces transactions.

Le président: Étant donné les distorsions créées pour le marché, croyez-vous qu'il soit possible de désigner un groupe d'achats pour détaillants comme détaillants aux fins du calcul ou la perception de la taxe de vente?

[Texte]

Mr. M. Burpee (Director General, Excise Programs, Department of National Revenue): It depends on how that buying group is set up. There are some buying groups that in effect only operate as agents for retailers, who in effect own and operate the buying group. Legally, that does not operate as a separate, independent wholesale level. In that case we have treated those buying groups traditionally as retailers. But you get buying groups that are organizations, like Canadian Tire or the other companies you have mentioned, which really are set up as separate, legal operating entities. They are wholesalers. I do not see in the provisions any way we can treat them to be anything other than wholesalers.

The Chairman: Mr. Cassidy.

Mr. Cassidy: I have several questions. When this was announced, the Minister of Finance said, and you have quoted him as saying, that the aim was to move the point of tax to the wholesale level to reduce the competitive advantage of import goods. But at the same time what you are telling us is that in the case of a Canadian manufacturer who was selling some items through wholesalers and some items directly through to the retailers, that manufacturer could establish in one way or another a deemed wholesale price, which therefore puts that Canadian manufacturer on a competitive basis with the importer who had to pay the tax at the port of entry. Is that effectively correct?

Mr. Fulford: When that situation existed and they were entitled to use the price to wholesalers, it would have helped relieve some of the problem or competition with imports. But I do not think it would offset them all, because there are many values the Canadian manufacturer must include in his price which the importer can escape—warranty costs, Canadian advertising costs. All these activities which would be performed by an importing distributor would be done after the tax was paid at the border. Whereas the manufacturer, in performing those, must reflect them in his price. So there would still be some degree. . .

Mr. Cassidy: So it partially but not wholly solved the problem.

Now, in the case of household chemicals, is this a substantial problem? Are there warranty costs or advertising costs or that kind of thing which are borne by a Canadian manufacturer, but which in the case of imports are handled on a tax-free basis by the importing distributor?

Mr. Fulford: I think a substantial proportion of the value of household cleansers is in advertising.

Mr. Cassidy: Are those mainly domestically made or imported?

Mr. Fulford: I believe they are mainly domestically made, but a major portion of the industry now has turned to what we would call a private-brand operation. That is, a physical manufacturer exists who makes the product and

[Traduction]

M. M. Burpee (directeur général, Programme d'accise, ministère du Revenu national): Cela dépend de la façon dont est constitué ce groupe d'achat. Il y a certains groupes d'achat qui ne fonctionnent que comme agents pour les détaillants qui sont eux-mêmes propriétaires du groupe. D'un point de vue juridique, il ne s'agit pas d'un organisme de gros indépendant et séparé. Traditionnellement, nous les traitons comme des détaillants. Mais il y a d'autres groupes d'achat comme Canadian Tire ou les sociétés que vous avez mentionnées qui sont constitués comme des personnes juridiques. Il s'agit de grossistes. Dans les dispositions, je ne vois pas comment il serait possible de les traiter autrement que des grossistes.

Le président: Monsieur Cassidy.

M. Cassidy: J'ai plusieurs questions. Lors de l'annonce de ces mesures, le ministre des Finances a dit, du moins d'après ce que vous rapportez, qu'il s'agissait de déplacer la perception de la taxe au niveau du gros afin de réduire l'avantage compétitif des importations. Mais vous nous dites en même temps qu'un fabricant canadien qui vend certains produits à des grossistes et d'autres produits directement aux détaillants pouvait établir d'une façon ou d'une autre, un prix réputé de gros, ce qui le mettait donc sur un pied d'égalité avec l'importateur qui devait payer la taxe au port d'entrée, est-ce bien cela?

M. Fulford: A l'époque où cette mesure était en vigueur et qu'on avait le droit de se servir du prix pour la vente en gros, le problème de la concurrence des importations était partiellement allégé. Mais il n'était pas pour autant réglé, car il y a de nombreux éléments que le fabricant canadien doit inclure dans son prix mais qui échappent à l'importateur—les coûts de garantie, les coûts de la publicité au Canada. Tous ces éléments qui seraient assumés par un distributeur des importations sont postérieurs à la perception de la taxe lors de l'arrivée au Canada. Le fabricant, par contre, doit les absorber dans ses prix. Ainsi, il y a un certain degré. . .

M. Cassidy: Donc, le problème a été partiellement mais pas entièrement réglé.

Quant aux produits chimiques de ménage, ce problème est-il important? Y a-t-il des coûts de garantie ou de publicité ou d'autres éléments qui sont assumés par le fabricant canadien tandis que dans le cas des importations, le distributeur n'aurait pas de taxe reliée à ces dépenses?

M. Fulford: Je pense qu'une partie importante de la valeur des produits de nettoyage est dans la publicité.

M. Cassidy: Ces produits sont-ils surtout fabriqués au Canada ou importés?

M. Fulford: Je pense qu'ils sont surtout fabriqués au Canada, mais très souvent le produit est vendu sous la marque de l'acheteur et non celui du fabricant.

[Text]

sells it to the person whose name appears and whose name is advertised.

[Translation]

• 1010

Mr. Cassidy: The reason I am going through this is I suspect what Mr. Wilson really was doing was raising revenue. The argument is a valid one, in general, about the way in which the manufacturer's sales tax discriminates against Canadian producers, but in the case of these products it may not be such a valid one. In the case of household chemicals, then, for the most part the production is production as a commodity, and it is the vendor who adds the value, by means of promotion or simply by putting the Loblaw no-name label on it or something like that. Is that correct?

Mr. Fulford: Most of them that I was thinking of were national brands, and a lot of the national brands, as I understand it, are produced by physical manufacturers other than the brand name holder.

Mr. Cassidy: Where is the sales tax under the current system applied, then? Is it when the generic producer provides the product to the company selling it under a particular brand name?

Mr. Fulford: Yes, it is quite easy, I think, for affairs to be arranged so that the formula is held in the name of the physical manufacturer; the formula belongs to the physical manufacturer. In that case the tax would apply when the goods are sold by the physical manufacturer to the national brand holder.

Mr. Cassidy: Is it a problem, then, that the national brand holder adds a substantial amount of value by packaging and by saying this is going to clean your sinks overnight?

Mr. Fulford: He would not be able to package, under our law. He would become liable for tax. But the advertising value of the name is added after the tax is paid on the physical manufacturing costs.

Mr. Cassidy: So the purpose of moving to the wholesale level there is essentially to add tax to the promotional and distribution costs, which are substantial. Is that right?

Mr. Fulford: A response from that should come from the Finance Department. But I can tell you from our experience that taxing those products on the sales to retailers will be far more consistent throughout the industry than the current situation, because the current situation militates against those physical manufacturers who in fact produce their own product. It encourages them to produce it offshore or have it produced by a physical manufacturer, or establish a separate marketing company to assume the profit associated with the advertising and the name.

M. Cassidy: La raison pour laquelle je soulève ce point, c'est que je soupçonne M. Wilson de vouloir, en fait, augmenter ses recettes. De manière générale, il est vrai de dire que la taxe de vente imposée aux fabricants pénalise les producteurs canadiens, mais dans le cas de ces produits, la réalité est différente. Dans le cas des producteurs de produits chimiques domestiques, il s'agit, la plupart du temps, d'une production de produits de consommation et c'est le vendeur qui ajoute la valeur aux produits en assurant la promotion ou simplement en y apposant l'étiquette sans nom de Loblaws, par exemple. Est-ce que c'est bien cela?

M. Fulford: La plupart de ceux auxquels je pense fabriquent des produits de marques nationales et la plupart des produits de marques nationales, si je ne me trompe, sont fabriqués par des producteurs autres que le détenteur de la marque.

M. Cassidy: Mais alors, dans le système actuel, à quel moment prélève-t-on la taxe de vente? Est-ce au moment où le producteur générique fournit le produit au distributeur qui le vend sous un nom de marque particulier?

M. Fulford: Oui, c'est assez facile, je pense, de s'arranger pour que le producteur réel conserve la formule du produit; la formule lui appartient. Dans ce cas, le produit est taxé lorsqu'il est vendu par le producteur au détenteur de la marque nationale.

M. Cassidy: Est-ce un problème que le détenteur de la marque nationale augmente substantiellement la valeur du produit en le mettant sous emballage et en vantant ses mérites pour le nettoyage de votre évier?

M. Fulford: D'après la loi, le distributeur n'a pas le droit d'effectuer le conditionnement d'un produit. Sinon, il devrait payer une taxe. Par contre, la valeur ajoutée par la publicité du nom intervient après que la taxe a été payée sur le prix d'achat au producteur.

M. Cassidy: Ainsi, le fait de déplacer la taxe au niveau du commerce de gros vise essentiellement à prélever une taxe sur les coûts de promotion et de distribution, qui sont considérables. C'est bien cela?

M. Fulford: Vous devriez poser la question au ministère des Finances. Cependant, je peux vous dire que, d'après mon expérience, l'imposition de ces produits en fonction des ventes aux distributeurs s'appliquerait de manière beaucoup plus uniforme à l'industrie que selon les modalités actuelles, étant donné que, pour le moment, la taxe frappe surtout les producteurs qui, en fait, fabriquent leurs propres produits. Le système actuel encourage les producteurs à fabriquer leurs produits à l'étranger ou à les faire fabriquer par un autre producteur, ou à créer une société de commercialisation

[Texte]

Mr. Cassidy: In this case, then, this is not the serious problem. This is the problem of some domestic manufacturers who simply could not get through to the retailer unless they worked through these national brand holders. Is that right?

Mr. Fulford: The traditional manufacturer who maintained his own distribution system paid a relatively higher tax than persons who had others, either in Canada or offshore, producing their product for them.

Mr. Cassidy: Then why could that traditional manufacturer not get a deemed wholesale price and therefore get its problem solved for it in the way you have just described?

Mr. Fulford: Because in our policies we do not accept as a value base national distributors of private brand products. That is not a normal situation, in our view. It is not a sale to independent wholesalers or independent retailers. This is a physical manufacturer performing, on behalf of a national brand holder, a function.

Mr. Cassidy: In the case of pet litter, what is the situation there that would justify moving from the manufacturer's to the wholesale level, and is this a product that is mainly domestically produced or largely imported?

Mr. Fulford: I think it would be best, Mr. Cassidy, to address that to the Finance Department people when you meet with them.

Mr. Cassidy: Are you aware of any particular problems in that area?

Mr. Fulford: I am aware that the Finance Department has received complaints in that area, yes, but I cannot tell you any more about what the complaints are.

Mr. Cassidy: In the case of records, I am trying to think of the things we were talking about, and the problem of the integrated retailers I think is the most serious problem we have to face. But in the case of records and audio and video tapes, it seems to me there is always at least one level of trade between the manufacturer and the retailer. The manufacturer may do its own wholesaling, or the retailer may buy directly from the manufacturer. You can integrate backward and forward. But there is, I think, very little or no evidence that there is manufacturing going straight through into retailing. Is that correct?

• 1015

Mr. Fulford: There is some, but I think the major player in the distribution system is a rack wholesaler. So there are wholesalers in the industry.

Mr. Cassidy: If the major distribution is through the rack wholesaler, is this simply a revenue-creating device to make the cost of distribution subject to tax, where

[Traduction]

distincte chargée de récupérer les avantages que confèrent la publicité et le nom.

M. Cassidy: Dans ce cas, par conséquent, le problème n'est pas grave, puisqu'il concerne simplement quelques producteurs canadiens qui n'ont pas d'autres moyens d'atteindre les distributeurs qu'en collaborant avec les détenteurs de marques nationales. Ai-je bien compris?

M. Fulford: Le fabricant traditionnel qui avait son propre réseau de distribution payait une taxe relativement plus élevée que les personnes s'approvisionnant auprès de producteurs canadiens ou étrangers.

M. Cassidy: Mais alors, pourquoi ne pas attribuer à un tel producteur traditionnel un prix de gros théorique et, du même coup, résoudre le problème de la manière que vous venez de décrire?

M. Fulford: Parce que nos politiques nous empêchent d'accepter comme base de valeur celles des distributeurs nationaux vendant des produits de leur propre marque. A notre avis, cela ne serait pas normal. Il ne s'agit pas d'une vente à des grossistes indépendants ou des distributeurs indépendants. Il s'agit d'un producteur réel qui exerce une fonction pour le compte d'un détenteur de marques nationales.

M. Cassidy: Dans le cas de la litière pour animaux domestiques, qu'est-ce qui justifierait le passage du fabricant au grossiste? Ce produit est-il fabriqué principalement au Canada ou surtout importé?

M. Fulford: Je pense qu'il serait préférable, monsieur Cassidy, de poser cette question aux fonctionnaires du ministère des Finances, quand ils viendront témoigner.

M. Cassidy: Avez-vous connaissance de problèmes particuliers dans ce secteur?

M. Fulford: Je sais que le ministère des Finances a reçu des plaintes, oui, mais je ne peux pas vous en dire plus.

M. Cassidy: Dans le cas des disques, j'essaie de me souvenir et je pense que le problème le plus grave est celui des chaînes de distribution intégrée. Mais, dans le cas des disques et des bandes audios et vidéos, il me semble qu'il y a toujours au moins un intermédiaire entre le fabricant et le distributeur. Le fabricant peut avoir son propre commerce de gros, ou le détaillant peut s'approvisionner directement auprès du fabricant. Il est possible d'intégrer en amont et en aval. Mais, j'ai l'impression qu'il y a peu ou pas de fabricants qui assurent également la distribution. Êtes-vous d'accord avec moi?

M. Fulford: Il en existe, mais je pense que le plus gros distributeur est un détaillant de demi-gros. Par conséquent, il y a des grossistes dans ce secteur.

M. Cassidy: Si la plus grande partie de la distribution se fait par l'intermédiaire d'un détaillant de demi-gros, s'agit-il simplement de proposer un dispositif visant à prélever

[Text]

previously the rack wholesaler was able to buy on a tax-paid basis but not have any further tax levied on its operation, or is the rack wholesaler also a retailer? This is the problem.

Mr. Fulford: No, the rack wholesalers are normally not retailers. But there are many players in the record industry. We are involved in an industry where production rights and royalties exist. Some manufacturers are in a position to set up their own distinct marketing agencies as opposed to the physical producer of the records or tapes. And that creates some problems within the industry.

Mr. Cassidy: No matter where you apply the tax, you are going to have problems. Is that correct, Mr. Fulford?

Mr. Fulford: I do not know of any tax that does not involve some problems.

Mr. Cassidy: The problem I have had from Canadian manufacturers in the sporting goods area—and they have squawked loud and long—is that under the new system, for Sears and the other large integrated retailers, the new system is relatively tax neutral, just as the old system was with respect to imports. However, an importer who wholesales will pay extra tax. A Canadian manufacturer who sells through wholesalers will pay extra tax compared to, say, Sears, which buys either from an importer or buys abroad. In other words, the price paid by Sears, which has both wholesale and retail functions under the same roof, is going to be less than the price paid in other retail channels. So the tax charged on the good will be less for Sears than for others.

That is the problem. Have you some solutions to that problem that might involve grossing up the prices at which a company like Sears buys so as to create a wholesale value on which tax is levied?

Mr. Fulford: No, that would be a tax policy question, something the Finance Department would have to provide. We have no authority to impose a tax on Sears higher than the proposal now suggests.

Mr. Cassidy: But right now a manufacturer selling directly to the retail trade is allowed to have a determined wholesale value on which tax is levied. And presumably that is a percentage. You cannot say it is so much for each product. You simply say it is going to be 25% off the price to the retailer. Under what authority do you take that step?

Mr. Fulford: It is a very longstanding tradition in the department. You will not find specific provisions in the Excise Tax Act that outline how that works.

Mr. Cassidy: Since there is a tax remission involved, nobody complains, right?

[Translation]

une taxe sur les coûts de distribution, afin d'augmenter les recettes fiscales, alors qu'auparavant le détaillant de demi-gros pouvait acheter des produits dont la taxe avait été acquittée, sans payer d'autres taxes de vente, à moins que le détaillant de demi-gros soit considéré lui aussi comme un distributeur? C'est ça le problème.

M. Fulford: Non, les détaillants de demi-gros ne sont pas normalement des distributeurs. Mais il y a beaucoup d'intervenants dans l'industrie du disque. C'est un secteur où il existe des droits de production et des redevances. Certains fabricants sont en mesure d'établir leurs propres organismes de commercialisation, contrairement aux producteurs réels des disques ou des bandes magnétiques. Et cela pose certains problèmes dans l'industrie.

M. Cassidy: Peu importe à quel moment vous appliquez la taxe, vous avez toujours des problèmes, n'est-ce pas, monsieur Fulford?

M. Fulford: Je ne connais aucune taxe qui n'entraîne pas quelques problèmes.

M. Cassidy: Le problème que discernent les fabricants canadiens d'articles de sport qui se sont plaints tant et plus, c'est que le nouveau système a une incidence quasiment nulle sur les grands distributeurs intégrés comme Sears, comme c'était le cas des importations sous l'ancien système. En revanche, un importateur qui vend des produits en gros devra payer une taxe supplémentaire. Un fabricant canadien qui vend par l'intermédiaire de grossistes paiera une taxe plus élevée que Sears, qui achète ses produits auprès d'un importateur ou d'un fournisseur étranger. Autrement dit, Sears, qui réunit dans la même entreprise les fonctions de grossiste et de distributeur, paiera moins cher que les distributeurs qui fonctionnent selon d'autres modalités. Le résultat sera que la taxe facturée à Sears sera moins élevée que pour les autres distributeurs.

C'est ça le problème. Envisagez-vous de résoudre ce problème en majorant les prix d'achat de certains produits par une société comme Sears, afin de disposer d'une valeur de gros pour calculer le montant de la taxe à prélever?

M. Fulford: Non, il s'agit là d'une question de politique fiscale que seul le ministère des Finances peut régler. Nous n'avons pas le pouvoir d'imposer à Sears une taxe plus élevée que celle qui est actuellement proposée.

M. Cassidy: Pourtant, dès maintenant, un fabricant qui vend directement au détail peut déclarer une valeur de gros établie qui sert de base au calcul de la taxe. Je suppose qu'il s'agit d'un pourcentage. Vous ne pouvez fixer cette valeur pour chaque produit, mais vous la fixez à 25 p. 100 du prix de vente au détaillant. En vertu de quel droit procédez-vous de la sorte?

M. Fulford: C'est une longue tradition au ministère. Vous ne trouverez dans la Loi sur la taxe d'accise aucune disposition spécifique qui explique ce calcul.

M. Cassidy: Personne ne se plaint, n'est-ce pas, puisque les taxes sont moins élevées?

[Texte]

Mr. Fulford: You just do not do it.

Mr. Garneau: It has never been tested in court.

Mr. Fulford: No, I am not aware of its having been tested in court.

The Chairman: Why would the taxpayer test it?

Mr. Cassidy: If one sought to have the tax moved forward to equivalent just before the retailing level, one could use that same principle only by adding on—rather than taking away—a certain percentage. Is that correct?

• 1020

Mr. Fulford: If you were to address the situation you described through the fully integrated retail chain, you would be imposing an additional tax burden on that.

Mr. Cassidy: I see. However, it could be defended. If a government is intent on doing this, it would be fairer for them to do that than to say they are going to impose a new tax at the wholesale level except that the biggest retailers in the marketplace are going to exempt from it.

Mr. Fulford: The fairness of it I think should be discussed with the Finance Department. You are asking for a judgment on the policy, and I am not in a position to—

Mr. Cassidy: Is there any technical reason why what I have just suggested is difficult or impossible to do? It may not be liked by the large retailers. On the other hand, the present situation seems to discriminate against another group.

Mr. Fulford: I think what you are describing was pretty well described in the wholesale tax proposals that were raised in the mid-1970s. Certainly it must be feasible or it would not have been put forward at that time, but it was found to be very complex.

Mr. Cassidy: What were those proposals?

Mr. Fulford: There was a provision in the wholesale tax proposals in the late 1970s. There was a proposed wholesale tax at that time.

Mr. Cassidy: At that time, the idea was that where a retailer did its own wholesaling, you would pick a point somewhere inside that retailer's price structure at which you would level the tax.

Mr. Fulford: There was a provision in at that time for an uplift on large retailing organizations.

The Chairman: All right. Mr. Weyman.

Mr. Weyman: I just was interested in getting some sense of orders of magnitude here. Presumably, or as far as we know, the related marketing company proposal is really designed to prevent sort of abusive use of marketing companies, following this recent court decision that

[Traduction]

M. Fulford: Personne ne se plaint.

M. Garneau: Les tribunaux n'ont jamais été appelés à se prononcer à ce sujet?

M. Fulford: Non, pas à ma connaissance.

Le président: Pourquoi le contribuable voudrait-il contester cette méthode?

M. Cassidy: Si l'on voulait déplacer la taxe à l'étape précédant celle de la distribution, on pourrait appliquer le même principe en ajoutant un certain pourcentage, plutôt qu'en le retranchant. C'est bien cela?

M. Fulford: Si vous deviez appliquer la situation que vous venez de décrire à toute la chaîne de distribution au détail, vous imposeriez à ces secteurs un fardeau fiscal supplémentaire.

M. Cassidy: Je vois. Toutefois, c'est une méthode qui se défend. Si le gouvernement a l'intention d'appliquer une telle politique, ce serait en effet plus équitable que d'imposer une nouvelle taxe à tous les grossistes, tout en excluant les plus grands détaillants.

M. Fulford: Il faudrait discuter de l'équité de cette politique avec le ministère des Finances. Vous me demandez une opinion sur cette politique alors que je ne suis pas en mesure de...

M. Cassidy: La proposition que j'ai faite est-elle difficile ou impossible à appliquer, pour certaines raisons techniques? Il est possible qu'elle ne plaise pas aux grands détaillants. D'un autre côté, les critères actuels semblent être discriminatoires pour un autre secteur.

M. Fulford: Je pense que la méthode que vous proposez a été assez bien décrite dans les propositions relatives à la taxation des grossistes qui ont été avancées dans le milieu des années 1970. On n'aurait pas envisagé une telle proposition si elle n'avait pas été applicable, mais on s'est aperçu que c'était très complexe.

M. Cassidy: Parlez-moi de ces propositions.

M. Fulford: A la fin des années 1970, il a été question d'une taxe sur les ventes en gros.

M. Cassidy: A l'époque, on avait envisagé, dans le cas des détaillants faisant leur propre commerce de gros, de déterminer un point dans la structure de prix du détaillant, à partir duquel le gouvernement prélèverait une taxe.

M. Fulford: Une des dispositions de l'époque prévoyait l'augmentation des taxes payées par les grands détaillants.

Le président: Très bien. Monsieur Weyman.

M. Weyman: J'aimerais simplement avoir un ordre de grandeur. Il semble que la proposition relative aux sociétés de commercialisation apparentées est destinée à contrer les abus des sociétés de commercialisation, suite à la récente décision, dans l'affaire Vanguard, selon laquelle

[Text]

decided the Minister of National Revenue had no power to impose values where there were related company transactions. That was the Vanguard case.

Looking at this kind of typical situation, how many related marketing companies do you think there are that are really just used as part of the normal practice of trade and are not designed to take advantage or to otherwise reduce sales tax liabilities? Presumably this kind of situation is going to result in a lot of administrative work for your department in dealing with every day situations. Is that a fair view of it? Have you any sense of that?

Mr. Fulford: You must appreciate that we have yet to see a ways and means motion that this really describes. We ourselves are just now in the process of trying to explore what are the impacts of the proposals, but given the proposals of June 18, we would estimate 3,000 to 4,000 related marketing companies.

As we mentioned earlier, you must take the impact on these companies into account. You must take the notional value structure into account in measuring the impact on these companies.

Mr. Weyman: Presumably you will have to review applications by some 3,000 or 4,000 companies that are seeking notional values. Those notional values, even if you grant them, would not be retroactive, so there will be some period of time when they will be required to pay their sales tax on their actual selling price until those notional values come into effect. There will be some interim period where they will be left with tax on their retail prices regardless of the outcome. Then, at some later time, if, as and when you provide a notional value, they could move to the notional value.

Mr. Fulford: That is one of the reasons we hope that persons affected by these measures will come forward. We will certainly be out there after the ways and means motion trying to contact these people.

We have now even been in contact with associations and others with a view to determining what the values requirements will be for these people. Ideally, we would like to have at least interim values available to these people on January 1, which will give them the benefit of some equalization while we do an actual survey, if a survey is required.

• 1025

Mr. Burpee: I could add that we have many determined values already available, and where a company is operating in an area where we already have a determined value they would be able to use that right off the bat. I cannot tell you the number of determined values we have, but I know there are very many. So a lot

[Translation]

le ministre du Revenu national ne peut imposer les transactions avec une société apparentée.

Si l'on considère ce type de situation courante, combien existe-t-il, d'après vous, de sociétés de commercialisation apparentées qui servent à des activités normales de commerce et ne sont pas conçues pour exploiter certains avantages ou réduire d'une autre manière les obligations en matière de taxe de vente? Il est probable que l'application d'une telle politique se traduira par un surcroît de tâches administratives quotidiennes dans votre ministère. Est-ce que mon analyse est bonne? Qu'en pensez-vous?

M. Fulford: Vous devez savoir qu'il faut d'abord qu'une motion de voies et moyens présente véritablement une telle politique. Quant à nous, nous venons de commencer à analyser les répercussions des propositions, mais d'après les propositions présentées le 18 juin, nous évaluons entre 3,000 et 4,000 le nombre de sociétés de commercialisation apparentées.

Comme nous l'avons dit plus tôt, il faut tenir compte des répercussions des propositions sur ces sociétés. Pour évaluer les répercussions sur de telles sociétés, il faut tenir compte de la structure des valeurs théoriques.

M. Weyman: Vous aurez probablement à prendre en considération les demandes présentées par 3,000 à 4,000 sociétés prétendant que les produits qui changent de main n'ont qu'une valeur théorique. Si vous reconnaissez que certains produits n'ont qu'une valeur théorique, l'exemption ne serait pas rétroactive, de sorte que les sociétés seraient tenues de payer des taxes de vente sur les prix réels de vente, jusqu'à ce que l'exemption entre en vigueur. Par conséquent, les sociétés devront payer une taxe sur le prix de vente de produits au détail, indépendamment de la provenance de ces produits. Par la suite, si vous reconnaissez la valeur théorique, ils pourront bénéficier de l'exemption, selon les modalités et le moment prescrits.

M. Fulford: C'est une des raisons pour lesquelles nous espérons que les personnes touchées par de telles mesures vont se manifester. Dès que la motion de voies et moyens sera adoptée, nous chercherons à prendre contact avec ces personnes.

A ce propos, nous avons déjà pris contact avec des associations et autres organismes en vue de préciser les exigences de ces sociétés en matière de valeurs théoriques. Dans l'idéal, nous aimerions pouvoir proposer au moins des valeurs provisoires à ces sociétés le 1^{er} janvier, ce qui leur permettrait de bénéficier d'une certaine péréquation pendant que nous effectuons une enquête, si besoin il y a.

M. Burpee: J'aimerais ajouter que nous avons déjà établi plusieurs valeurs et une société traitant dans une secteur où les valeurs ont déjà été établies, pourrait les appliquer dès maintenant. Je ne peux pas vous dire combien de valeurs ont été définies, mais je sais qu'il y en a beaucoup. Je crois donc que bon nombre de sociétés

[Texte]

of companies will probably be in areas where we have already done that work.

The Chairman: Miss Nicholson.

Miss Nicholson: I wanted to talk about the accelerated remittance of the federal sales tax. According to the papers, that is meant to produce a one-time-only increase in revenue of \$1.6 billion in the 1988-89 tax year. Then also the accelerated remittance of the personnel deductions will show a one-time increase in the 1989-90 tax year of \$1.1 billion. Now, apart from making the deficit look better in those two years, is there any other sensible or practical reason for this? I mean, I appreciate you administer, you do not create the policy.

Let me turn it the other way around, if it is easier for you. Small business are complaining furiously about all the extra paper work. Municipalities are complaining about the extra paper work and the fact they will have to hire extra people to do it and therefore this is likely to put up the costs of the local taxes. Can you tell the committee, can you see any great advantages in this from anywhere?

Mr. Fulford: I think once again that the advantages from the policy standpoint of doing this should be addressed to the Finance Department. I could say that the last time I appeared before this committee one of the matters that was discussed was concerns on behalf of fuel marketers that large refiners and fuel dealers had the advantage of holding the tax for 45 days. There was concern at that time of a tax advantage or competitive advantage that accrued to those persons who had the tax available for their use.

Miss Nicholson: Could I ask, have you been getting protests from small business and municipalities about the additional paperwork?

Mr. Fulford: Not yet, although it is one of the things we are very concerned about. That is a burden, particularly on small manufacturers, the paper burden. We have specific provisions to ease the burden for small manufacturers, in that small taxpayers—from the standpoint of persons who owe us relatively little tax—are allowed to pay on three-month or six-month intervals, as opposed to the regular monthly interval that was described in the paper.

The Chairman: Right now you can wait for small people for six months for your tax.

Mr. Fulford: Yes, there is provision for smaller taxpayers.

The Chairman: But as a practical matter, a manufacturer keeps his books... Very few people do

[Traduction]

oeuvrent dans des secteurs pour lesquels les valeurs ont déjà été déterminées.

Le président: Mademoiselle Nicholson.

Mme Nicholson: Je voudrais parler de la remise accélérée de la taxe de vente fédérale. D'après les documents, cette proposition vise à produire une augmentation unique des recettes de l'ordre de 1,6 milliard de dollars, au cours de l'exercice 1988-1989. D'autre part, la remise accélérée des déductions sur le salaire des employés donnera lieu à une augmentation de 1,1 milliard de dollars au cours de l'exercice 1989-1990. J'aimerais savoir si cette mesure s'inspire de motifs logiques ou pratiques et ne vise pas uniquement à diminuer le déficit au cours des deux années en question. Cela dit, je sais que vous n'êtes pas l'auteur de la politique et que vous vous contentez de l'administrer.

Si vous préférez, je vais vous le présenter d'une autre manière. Les petites entreprises se plaignent de l'augmentation de la paperasserie. Les municipalités prétendent que l'augmentation des tâches administratives les forcera à engager du personnel supplémentaire, ce qui se traduira vraisemblablement par une augmentation des taxes locales. Pouvez-vous dire au Comité si, selon vous, cette politique présente d'importants avantages sous une forme quelconque?

M. Fulford: Là encore, je pense qu'il faudrait demander au ministère des Finances de préciser quels sont les avantages de la politique. La dernière fois que j'ai témoigné devant le présent Comité, il avait été question du mécontentement des distributeurs de carburant relativement à l'avantage qu'avaient les grandes raffineries et les grands négociants en carburant de conserver la taxe pendant 45 jours. On considérait que les personnes qui pouvaient disposer de la taxe pendant tout ce temps bénéficiaient d'un avantage fiscal ou concurrentiel par rapport aux autres.

Mme Nicholson: Savez-vous si les petites entreprises et les municipalités se sont plaintes du surcroît de formalités administratives?

M. Fulford: Pas pour le moment, mais c'est quelque chose qui nous préoccupe beaucoup. Il est évident que les formalités administratives seront plus lourdes, en particulier pour les petits fabricants. Certaines mesures spéciales ont été prévues pour alléger la tâche des petits fabricants. En effet, les petits contribuables, c'est-à-dire les personnes qui nous doivent relativement peu d'impôts, sont autorisés à payer tous les trois mois ou tous les six mois, plutôt que tous les mois, comme l'indique le document.

Le président: Actuellement, vous autorisez les petits contribuables à ne payer leurs impôts que tous les six mois.

M. Fulford: En effet, il y a une disposition spéciale pour les petits contribuables.

Le président: Mais, sur le plan pratique, les fabricants tiennent leurs livres... Très peu d'entre eux font leur

[Text]

bookkeeping more than once a month on their sales. How would you begin to monitor bimonthly sales? Would you expect the manufacturer to take off sales to date every first and fifteenth to determine the amount of sales? To what extent are you going to be requiring additional personnel to audit all of this additional bookkeeping imposed on manufacturers?

Mr. Fulford: The suggestion in the proposal is that for those persons who have difficulty in closing their books mid-month, the law would allow for payment of 50% of the tax liability of the previous month as an estimate, with final adjustment on the end-of-the-month payment.

Miss Nicholson: Then that means you are having to handle two payments instead of one.

Mr. Fulford: Yes, that is right.

Miss Nicholson: So there is need for extra work at your end.

Mr. Fulford: For the twice-monthly filers, there is certainly an extra burden on both the department and the filers themselves.

• 1030

The Chairman: Do you have any estimate of the number of increased government personnel required to handle this bimonthly filing?

Mr. Fulford: I do not, but that particular aspect would be minimal because there really are not that many persons in the \$12 million a year plus category.

The Chairman: So it is \$12 million worth of sales a month?

Mr. Fulford: No, \$12 million of tax a year is what it amounts to.

The Chairman: Tax a year?

Mr. Fulford: Yes, more than \$1 million a month tax on average.

Mr. Cassidy: Which means they would likely have a gross of over \$100 million or so a year, is that right?

Mr. Fulford: That is right, in taxable product.

The Chairman: Over \$100 million. Can I raise one other issue with you? One of the provisions is the movement of a sales tax on importers who are related to foreign manufacturers. For example, Xerox Corporation manufactures here and also distributes world-wide Xerox products in Canada. At the present time, duty is collected at the border on the basis of the invoice price and there is a certain amount of discipline there because other jurisdictions do not want them selling too cheaply to their foreign company and thus distorting their corporate tax position. At the present time you also collect duty and sales tax at that point. What is the new procedure? Are you going to collect duty once, then after it is resold collect sales tax on the resale?

[Translation]

comptabilité plus d'une fois par mois. Comment pouvez-vous commencer à exiger des états bimensuels? Est-ce que vous imaginez que le fabricant va arrêter ses comptes le 1^{er} et le 15 de chaque mois afin de déterminer son chiffre d'affaires? Dans quelle mesure allez-vous exiger que du personnel supplémentaire soit engagé pour vérifier l'ensemble de ces opérations comptables supplémentaires que vous imposez aux fabricants?

M. Fulford: Dans la proposition, il est question d'autoriser les personnes qui ont du mal à faire leurs comptes deux fois par mois, à évaluer le montant des impôts dus pour le mois précédent et à en payer 50 p. 100, puis à rajuster le montant à la fin du mois.

Mme Nicholson: Cela signifie que vous aurez à traiter deux paiements plutôt qu'un.

M. Fulford: C'est exact.

Mme Nicholson: Par conséquent, vous aurez, vous aussi, une charge de travail supplémentaire.

M. Fulford: Oui, il est certain que les paiements bimensuels entraînent un surcroît de travail autant pour le Ministère que pour les contribuables.

Le président: Avez-vous évalué le personnel supplémentaire dont vous devrez disposer pour traiter ces remises bimensuelles?

M. Fulford: Je ne dispose d'aucune estimation, mais cela ne devrait pas porter à conséquence, étant donné qu'il n'y a pas grand monde dans la catégorie des plus de 12 millions de dollars par an.

Le président: Il s'agit donc d'un chiffre d'affaires de 12 millions de dollars par mois?

M. Fulford: Non, 12 millions de dollars d'impôts par an.

Le président: Douze millions d'impôts annuellement?

M. Fulford: Oui, plus d'un million de dollars d'impôts par mois en moyenne.

M. Cassidy: Cela signifie que ces sociétés ont un chiffre d'affaires brut de plus de 100 millions de dollars par an, n'est-ce pas?

M. Fulford: C'est exact, en produits taxables.

Le président: Plus de 100 millions de dollars. Puis-je soulever un autre point? Une des dispositions porte sur le mouvement des taxes de vente qui s'applique aux importateurs apparentés à des fabricants étrangers. Par exemple, la société Xerox fabrique des produits au Canada, mais distribue également des produits fabriqués par ses filiales à travers le monde. A l'heure actuelle, on prélève à la frontière un droit de douane calculé en fonction du prix facturé. Là, il faut faire la preuve d'un peu de discipline, étant donné que d'autres instances ne veulent pas que les fabricants vendent à leurs filiales étrangères des produits à un prix trop bas, contribuant ainsi à déformer le niveau d'imposition de la société. Actuellement, on prélève les droits de douane et les taxes

[Texte]

Mr. Fulford: That is correct. To whatever extent duty applies, they would be responsible for payment of that duty at the time the goods are cleared for consumption in Canada, but payment of sales tax would be deferred until the month after the month in which the sale is made or on the 15-day basis depending on how large the company is.

The Chairman: I want to thank you, Mr. Fulford, for joining us this morning with your associates.

Mr. Fulford: Thank you.

Mr. Garneau: We will continue on the communications tax later on?

The Chairman: Not unless someone wants to. There is nothing in this particular question about the communications tax, which I think is really a separate and new tax that we might go at the Finance Department people about. It just adds another product to your headache. It is not an alteration in the present system.

Mr. Fulford: No.

Mr. Cassidy: Can I just ask one question on the telecommunications tax?

The Chairman: All right.

Mr. Cassidy: There is no federal tax currently on local or long-distance telecommunications. Is that correct?

Mr. Fulford: That is correct.

Mr. Cassidy: The proposal is to continue to exempt the local telephone charge, is that right?

Mr. Fulford: Local residential, yes.

Mr. Cassidy: Local commercial rates will be subject to tax. Is that correct?

Mr. Fulford: That is my understanding of the proposal, yes.

Mr. Garneau: What do you mean by the basic system? I have discussed that with farmers who have a telephone in their home and also a telephone or two in the barn or the poultry area, I do not know where. Are they going to pay a tax on the second telephone?

Mr. Fulford: No, not on extension telephones and those for personal family use, no.

Mr. Garneau: That is if it is on the same phone number?

Mr. Fulford: As I understand it, that is not a taxable service.

[Traduction]

de vente au même moment. Quelles sont les nouvelles dispositions à ce sujet? Allez-vous tout d'abord prélever les droits de douane, puis la taxe de vente au moment où le produit est revendu?

M. Fulford: C'est exactement cela. Les fabricants devront payer les droits qui s'appliquent au moment où ils obtiennent l'autorisation de vendre leurs produits au Canada, mais le paiement de la taxe de vente sera reporté jusqu'au mois suivant le mois pendant lequel la vente a eu lieu, ou jusqu'à la quinzaine suivante, selon la taille de la société.

Le président: Monsieur Fulford, je vous remercie d'être venu ce matin avec vos collaborateurs.

M. Fulford: Merci.

M. Garneau: Allons-nous poursuivre avec la taxe sur les communications?

Le président: Non, à moins que quelqu'un s'y intéresse. Rien dans la question à l'étude ne se rapporte à la taxe sur les communications. Il s'agit, à mon sens, de quelque chose de différent et d'une nouvelle taxe dont nous pourrions parler aux représentants du ministère des Finances. Ce n'est rien qu'un mal de tête supplémentaire. Il n'y a rien de changé au système actuel.

M. Fulford: Non.

M. Cassidy: Puis-je poser une seule question relative à la taxe sur les télécommunications?

Le président: Allez-y.

M. Cassidy: Actuellement, le gouvernement fédéral n'impose aucune taxe sur les télécommunications locales ou interurbaines. Corrigez-moi si je me trompe.

M. Fulford: C'est bien exact.

M. Cassidy: La proposition recommande de maintenir la gratuité des appels téléphoniques locaux, n'est-ce pas?

M. Fulford: Oui, dans le cas des téléphones résidentiels.

M. Cassidy: Alors, est-ce que les tarifs commerciaux locaux seront taxés?

M. Fulford: Selon moi, oui.

M. Garneau: Qu'entendez-vous par installation de base? J'ai parlé à des agriculteurs qui ont un téléphone à leur domicile et un ou deux autres dans la grange ou dans le poulailler, par exemple. Allez-vous leur imposer une taxe sur le deuxième téléphone?

M. Fulford: Non, s'il s'agit de téléphones supplémentaires branchés sur la même ligne et destinés à l'usage familial.

M. Garneau: Il faut donc que ce soit le même numéro de téléphone?

M. Fulford: D'après moi, ce service n'est pas taxable.

[Text]

Mr. Cassidy: That means the rural customer, for example, who has some kind of a WATS service who can plug into the nearest community and have more than 25 phones to talk to on a toll-free basis, will pay for that extended service, as well as a rural customer who runs up \$50 or \$60 a month of long-distance charges, because it cannot be avoided.

• 1035

The Chairman: Could we reserve these particular policy questions to the Finance Department officials? We are going on to the question of sales tax policy matters with the Finance Department officials. I think the problem we have here is that the Revenue Canada people are essentially involved in the administrative headaches. There is no administrative headache for them; they just tax the phone company. It is very simple: there are very few phone companies and it is easy to collect and so on. From an administrative point of view, there is no problem. I think it is a question of policy. Whether it is good public policy or not is a question for the tax policy branch.

I want to thank you. I am going to call a five-minute adjournment so we can get organized again.

• 1036

• 1042

The Chairman: Order. Last evening we were on our original list, which has at the end of it some questions with respect to sales tax. There is a further addendum you may have seen this morning dealing with related marketing companies. I want to raise with the department officials the questions we have concerning this whole question of the movement to the wholesale level and the relationship between importers and retailers. We now have the policy people here.

Welcome, Mr. Dodge. We are supposed to organize the problem. As you know, Mr. Dodge, the federal sales tax presently operates on an established wholesale price method. Where a manufacturer frequently sells a product to companies at a price level, then the same tax is charged to other purchasers, so that each purchaser in effect pays the same dollar amount of tax for the same article, even though the price charged to one purchaser might be different from the price charged to another purchaser.

An example might be a manufacturer who sells to Canadian Tire for say \$1, for which the tax would be 12%. He might sell the same article to Tom Jones for \$2. Rather than penalize Tom Jones and make him pay 12% on \$2, the department charges the same tax on the \$2 sale as it does on the \$1 sale, or in effect collects the 12¢ tax in each case, using the original price, because it is 15%, of volume as the established wholesale price. I was wondering whether there is any thought of legislating

[Translation]

M. Cassidy: Cela signifie qu'un client d'une région rurale qui dispose par exemple d'un service WATS qui lui donne accès à la ville la plus proche et à plus de 25 numéros qu'il peut appeler gratuitement, sera amené à payer ce service supplémentaire, tout comme le client d'une région rurale qui doit payer chaque mois des frais d'interurbain se chiffrant à 50\$ ou 60\$.

Le président: Serait-il possible de réserver ces questions de politique pour les représentants du ministère des Finances? Nous allons examiner avec eux la politique relative à la taxe de vente. Le problème, c'est que les fonctionnaires de Revenu Canada s'occupent essentiellement du casse-tête administratif. D'ailleurs, ce n'est pas un casse-tête pour eux, ils se contentent de faire payer la compagnie de téléphone. C'est très simple, les compagnies de téléphone n'étant pas très nombreuses, il est très facile de les faire payer. Sur le plan administratif, il n'y a aucun problème. D'après moi, c'est une question de politique. C'est à la Direction des politiques fiscales qu'il incombe de décider s'il s'agit ou non d'une bonne chose.

Je vous remercie. Je vais suspendre la séance pendant cinq minutes pour nous permettre de préparer la suite des travaux.

Le président: La séance est ouverte. Hier soir, nous en étions à notre liste initiale qui comporte, à la fin, quelques questions se rapportant à la taxe de vente. Vous avez pu constater ce matin un rajout supplémentaire concernant les sociétés de commercialisation apparentées. Je veux aborder avec les fonctionnaires du ministère les questions que nous avons soulevées sur les opérations effectuées par les grossistes et la relation entre les importateurs et les détaillants. Les témoins que nous allons entendre sont les responsables de la politique.

Bienvenue, monsieur Dodge. Nous sommes censés présenter le problème. Comme vous le savez, monsieur Dodge, on applique en ce moment la taxe de vente fédérale selon la méthode du prix de gros établi. Lorsqu'un fabricant vend fréquemment un produit à des entreprises, à un certain prix, les autres acheteurs paient le même montant de taxe, afin que chaque acheteur paie en fait le même montant de taxe pour un même article, même si le prix d'achat peut varier.

C'est le cas d'un fabricant qui vend à Canadian Tire un article de 1\$ frappé d'une taxe de 12 p. 100. Il pourrait vendre le même article à M. Tremblay, pour 2\$. Plutôt que de pénaliser M. Tremblay et de lui faire payer 12 p. 100 sur le prix d'achat de 2\$, le ministère facture sur l'article vendu à 2\$ la même taxe que sur l'article vendu à 1\$ et prélève 12c. dans chaque cas, en se fondant sur le prix initial, puisqu'il s'agit de 15 p. 100 du volume, tel que déterminé par le prix de gros établi. Envisage-t-on

[Texte]

established wholesale price methods for the purpose of determining an equality of tax for various persons in the marketplace?

Mr. David Dodge (Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): Thank you, Mr. Chairman. Let me start off first of all by introducing to the committee Brian Willis, who is our senior analyst in the commodity tax section and who is really the one in charge of trying to do the repairs to the Excise Tax Act this time around.

I would like to turn the question directly to Brian. Before doing so, if I might just try to set the stage a little bit, I think it is very important to remember that our real objective in sales tax reform is to move to a tax that would go right through to the retail level, as set out in the phase two proposals. Any one of those proposals solves the general problems we are going to be discussing in respect of the amendments to the ETA in phase one.

• 1045

When we say that, we recognize, as did the Goodman committee in 1983—in fact, as far back as the Rowell-Sirois report in 1940—that any tax which does not push through all levels of trade is going to have some problems associated with it. There is no way we can avoid problems without pushing right through to that level.

What we have proposed as part of phase I are a number of amendments to the existing ETA, which will not leave it in any sense a flawless piece of legislation. It will remain a flawed taxing statute until such time as we are able to move on with one of the alternatives from phase II.

What we are trying to do, though, is in the interim try to relieve some of the grossest problems that are extant under the current act. Some of those problems are related to distribution, inequities between different channels of distribution domestically; some of them are related to problems relating to a heavier tax on domestic production than on foreign production; and some of them are related to a problem which has really come up full force since the Vanguard decision last year.

I want to start by saying that the department and Mr. Wilson all believe that none of these solutions are, if you will, ideal. In solving some very serious problems, clearly we also create some other problems. What we believe is that on balance, for a temporary period, the proposals we have put forward are the least flawed way in which we could continue to run the system and continue to get the revenues. There are going to be problems; there is no way to avoid all of them. What we are seeking, really, is problem minimization rather than problem elimination.

[Traduction]

d'inclure dans la loi les méthodes du prix de gros établi afin de répartir de manière égale la taxe payée par les divers consommateurs?

M. David Dodge (sous-ministre adjoint, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Merci, monsieur le président. Permettez-moi tout d'abord de présenter au Comité M. Brian Willis, notre analyste supérieur de la Section des taxes à la consommation, à qui il incombe cette fois d'apporter des modifications à la Loi sur la taxe d'accise.

J'aimerais transmettre directement la question à Brian, mais auparavant, laissez-moi vous présenter un peu la chose, car je crois qu'il est très important de souligner que notre objectif réel en matière de réforme des modalités de taxe de vente est d'appliquer une taxe qui serait la même jusqu'au niveau du commerce de détail, comme nous l'exposons dans la phase II des propositions. Chacune de ces propositions présente une solution aux problèmes généraux que nous allons examiner et qui se rapportent aux modifications que la phase I propose d'apporter à la Loi sur la taxe d'accise.

En disant cela, nous reconnaissons, comme l'a fait le comité Goodman en 1983—en fait, cela remonte jusqu'au rapport Rowell-Sirois en 1940—que toute taxe qui ne s'applique pas à tous les niveaux du commerce provoquera des problèmes. Il est impossible d'éviter des problèmes sans appliquer la taxe partout jusqu'à ce niveau.

Dans le cadre de la phase I, nous avons proposé un certain nombre de modifications à l'actuelle Loi sur la taxe d'accise, qui n'en feront pas du tout une loi parfaite. Elle demeurera une loi fiscale imparfaite jusqu'à ce que nous puissions passer aux autres options de la phase II.

Entre-temps, nous essayons cependant de remédier à certains des principaux problèmes qui existent en vertu de la loi actuelle. Certains de ces problèmes ont un rapport avec la distribution, les inégalités entre les divers circuits de distribution au Canada; certains autres ont trait aux difficultés inhérentes à une taxe plus élevée sur les produits canadiens que sur les produits étrangers, et d'autres concernent un problème qui a vraiment pris de l'ampleur depuis la décision Vanguard l'an dernier.

Je tiens à déclarer pour commencer que le Ministère et M. Wilson savent pertinemment bien qu'aucune de ces solutions n'est vraiment idéale. En résolvant certains problèmes très graves, il est clair que l'on crée également d'autres problèmes. Nous sommes d'avis que dans l'ensemble, pendant une période transitoire, les propositions que nous avons avancées constituent la moins mauvaise façon de continuer à gérer le système et à obtenir des recettes fiscales. Il y aura des problèmes; il est impossible de les éviter tous. Ce que nous cherchons en réalité, c'est à minimiser les problèmes et non à les éliminer.

[Text]

With this as background, let me turn the specific question we have started with over to Brian, as he is the one who for years has struggled to ensure a piece of law which if not totally reasonable is at least not unreasonable.

Mr. Brian Willis (Senior Analyst, Commodity Taxes Section, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): The question of notional values was addressed fairly comprehensively in about 1981 in the wholesale tax proposal and an attempt was made at that time to provide a codification of a notional value structure that could be used under the Excise Tax Act. The difficulty with it was the complexity. It was one of the key things that the Goodman committee and the private sector objected to in the wholesale tax because in order to codify the notional value structure that Revenue currently uses administratively, it required an incredible amount of legislation and definitions of terminology in terms of what prices were being used as the standard against which you were measuring to establish and to determine notional values.

The proposal, as I recall—it was some years back—had about five different options that could be utilized by a manufacturer or a wholesaler to establish a notional value. The business community rejected that outright. They felt the attempt to establish equity involved so much complexity and so much record-keeping and so many changes month by month to keep track of movements and prices and pricing structures that it just was not warranted within the system as it currently exists. For this reason, no further attempt has been made to codify those values.

Mr. Weyman: I suppose the issue now facing businesses is a choice between two less than reasonable approaches. One is the one you have just described of having notional values, such as something as basic and as well understood as the established wholesale price method just as a basic method for setting values, or having the system that is proposed, which will really cast a very strong distinction between transactions between related parties and transactions between unrelated parties.

Apart from the administrative problems that in itself raises, there really is a very strong inequity now created in the marketplace between those organizations that trade, on the one hand, in a related company's situation and those buying from unrelated parties. It appears some significant distortions will be created on that side. So if we are dealing with lesser evils, the question really is whether moving to legislating an established wholesale price method would not be a lesser evil.

• 1050

Mr. Willis: Well, the situation in the marketing companies... You are suggesting that you would have a

[Translation]

Ceci dit, permettez-moi de poser à Brian la question précise par laquelle vous avez débuté car c'est lui qui s'est débattu depuis des années pour s'efforcer d'obtenir une loi qui, si elle n'est pas entièrement raisonnable, n'est pour le moins pas déraisonnable.

M. Brian Willis (analyste principal, Section des taxes à la consommation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): La question des valeurs théoriques a été abordée de façon assez approfondie aux environs de 1981 lors de la proposition d'une taxe de gros et on avait alors essayé à cette époque-là, de présenter une codification d'une structure des valeurs théoriques utilisable en vertu de la Loi sur la taxe d'accise. La difficulté provenait de sa complexité. C'est un des principaux points auxquels le comité Goodman et le secteur privé ont objectés dans le projet de taxe de gros car, pour codifier la structure des valeurs théoriques que Revenu Canada utilise actuellement sur le plan administratif, il fallait un nombre incroyable de lois et de définitions de termes à propos des prix à utiliser comme normes pour fixer et déterminer les valeurs théoriques.

Si ma mémoire est bonne—cela remonte à quelques années—la proposition comportait environ cinq options différentes qu'un fabricant ou un grossiste pouvait utiliser pour fixer une valeur théorique. Le milieu des affaires a rejeté carrément cette proposition. La tentative visant à créer une certaine égalité impliquait des éléments si compliqués, un tel travail comptable et tant de modifications chaque mois pour suivre les mouvements et les prix et les structures de prix qu'elle n'était nullement justifiée dans le cadre du système qui existe actuellement. C'est pour cette raison qu'aucune nouvelle tentative n'a été faite pour codifier ces valeurs.

M. Weyman: Je suppose que les entreprises se retrouvent maintenant confrontées à un choix entre deux approches qui sont loin d'être idéales. La première que vous venez tout juste de décrire comporte des valeurs théoriques, comme par exemple quelque chose d'aussi fondamental et d'aussi bien compris que la méthode du prix de gros établi, tout simplement comme méthode de base pour fixer des valeurs, l'autre étant le système qui est proposé et qui fera en réalité une distinction très nette entre les opérations conclues entre des parties avec ou sans liens de dépendance.

En dehors des problèmes administratifs qui sont soulevés, on constate une très grande inégalité actuellement créée sur le marché entre les organismes qui font du commerce d'un côté avec des compagnies apparentées et ceux qui achètent à des entreprises non apparentées. Il semble que des déséquilibres importants seront créés de ce côté-là. Si nous essayons de trouver un moindre mal, la question qui se pose vraiment consiste à savoir si le fait d'inscrire dans la loi une méthode du prix de gros établi ne serait pas un moindre mal.

M. Willis: Eh bien, la situation avec les sociétés de distribution... Vous laissez entendre que vous auriez un

[Texte]

legislated notional value scheme that would apply in addition to the marketing company proposals?

Mr. Weyman: No, it would be instead of the marketing company proposals. You would just legislate the established wholesale price method, which of course does not apply in all cases. You have to have those independent sales to unrelated parties of at least 15% of the volume which the officials from the excise division described earlier this morning. But at least as a starting point to prevent some of the abuse, which is really the object of this piece of legislation or this proposal, that would at least go some way.

Beyond that, if there really was continuing abuse in a particular industry, then perhaps the second remedy, where required, would be to move to the wholesale trade level in that particular industry. If you took those two approaches, why would that not go a long way to overcoming the problems that have resulted from this Vanguard decision?

Mr. Willis: I think the first point is that the established notional value system which exists now is one which is based on the theory that you start from a sale price. You start from a high level and you equalize down. There is no upwards equalization.

The Chairman: That is right.

Mr. Willis: I believe that was discussed earlier in the suggestion made by Mr. Cassidy in the case of Sears. But the current system, and the one we attempted to codify, started from a sale price and equalized down. The marketing company proposals are attempting to raise the base in the case of transactions between related parties.

Mr. Weyman: Precisely.

Mr. Willis: So I do not see that the existing system is going to achieve that goal in any way.

The Chairman: Why can you not legislate an upward adjustment as well as the unlegislated downward adjustment?

Mr. Willis: I think the difficulty with legislating an upward adjustment is the point at which you are starting. You are going to have to start with some estimate of cost. You are starting with a notional value that you are going to move up, whereas the existing system, the administrative system, starts with an established price that takes place in the marketplace, and you equalize down from a factual situation.

That is the difficulty we faced in looking at the marketing company situation. We felt that to try to allocate costs, to go into cost-accounting procedures, to go into raising that to an established value, would be a very difficult procedure.

Mr. McCrossan: The practical effect of what you have done, though, is to severely disadvantage a domestic

[Traduction]

projet de valeur théorique dans la loi qui s'appliquerait en plus des propositions touchant ces compagnies sociétés.

M. Weyman: Non, ce serait à la place des propositions touchant les compagnies de distribution. Nous ne ferions qu'adopter la méthode du prix de gros établi qui, évidemment, ne s'applique pas dans tous les cas. Il faut avoir des ventes à des entreprises non apparentées pour au moins 15 p. 100 du chiffre d'affaires, ce dont les fonctionnaires de la Division de l'accise nous ont parlé plus tôt ce matin. Mais ce serait déjà un bon début, tout au moins, pour empêcher certains abus, ce qui est en fin de compte le but de ce projet de loi ou de cette proposition.

Après cela, si l'on constate que des abus subsistent dans un certain secteur, le second remède serait peut-être, le cas échéant, de passer au niveau du commerce de gros dans ce secteur en particulier. En utilisant ces deux méthodes, pourquoi n'arriverait-on pas à surmonter en grande partie les problèmes qui ont découlé de la décision Vanguard?

M. Willis: A mon avis, le premier point à étudier c'est que le système de la valeur théorique établie qui existe actuelle est fondé sur la théorie voulant que l'on parte d'un prix de vente. On part d'un niveau élevé et on égalise vers le bas. Il n'y a pas d'égalisation vers le haut.

Le président: C'est exact.

M. Willis: Je pense que la question a déjà été abordée dans la suggestion présentée par M. Cassidy dans le cas de Sears. Cependant, le système actuel, et celui que nous tentons de codifier, partaient d'un prix de vente et réalisaient une égalisation vers le bas. Les propositions touchant les compagnies de distribution s'efforcent d'augmenter l'assiette fiscale dans le cas des transactions entre des entreprises apparentées.

M. Weyman: C'est précisément cela.

M. Willis: Je ne vois donc pas comment le système actuel atteindra ce but d'aucune façon.

Le président: Pourquoi ne pouvons-nous pas adopter dans la loi un ajustement vers le haut tout comme l'ajustement vers le bas qui n'est pas contenu dans la loi?

M. Willis: Je crois que la difficulté de faire adopter un ajustement vers le haut concerne le point de départ. Il faut commencer avec une estimation des coûts. Il faut partir avec une valeur provisoire que l'on va faire augmenter, tandis que le système actuel, c'est-à-dire le système administratif, part d'un prix établi que l'on rencontre sur le marché et on égalise vers le bas à partir d'une situation réelle.

C'est la difficulté que l'on rencontre si l'on examine la situation des sociétés de distribution de marketing. Nous pensons qu'il serait très difficile d'essayer de répartir les coûts, de se lancer dans une comptabilité des prix de revient, d'essayer d'augmenter cela pour atteindre une valeur établie.

M. McCrossan: Cependant, les incidences pratiques de ce que vous avez fait aboutissent à désavantager fortement

[Text]

manufacturer who sells through his own operation, as opposed to a foreign importer. The elimination of the FST is designed, with the phase II, to get around that problem.

In the meantime, in order to capture the revenue loss which has been occurring through these related marketing companies, you have put in for a period of a year or two years a regime which will severely damage domestic manufacturers of electronic equipment, electric equipment. I have had very, very strong representations from people in my riding who have said it is fine to talk about the transition period; in the meantime we lose our market.

I wonder whether you have really thought this out, or have you just provided an interim regime which provides for the collapse of our industrial base, while we are subject to foreign competition in the meantime?

Mr. Willis: I am not sure of the manufacturer you are referring to, but in the electronics industry a significant part of that industry is served by imported products which, to our understanding, are being imported by related wholesalers in Canada. In those circumstances it would seem this proposal would apply equally to the imported product.

Mr. McCrossan: Oh no, they feel there is very definite discrimination, which aggravates the situation that is already there.

Mr. Willis: In the sense that the view of your constituent is that the importer of these competing products is not related to the foreign manufacturer of the product, or will not be paying tax on the sale price.

• 1055

Mr. McCrossan: Yes, precisely. You recognize the long-term problem, but in the short term the old system you described used to have prescribed values and so on, and they had it for years. Then they come along and eliminate that for the domestic person, but the foreign person can still come in without paying up front the tax on the difference between the manufacturing and all the marketing costs, so the point of sale differential has widened dramatically during the interim period.

Mr. Willis: To the extent that the manufacturer currently is entitled to relief under the established value system, he will continue to be able to have access to that through his distribution company. In the past, though, he would not have had equalization if his sole competitor was imports.

To the extent that Motorola is competing with other domestic manufacturers and that they are selling through a related marketing company, what this proposal will do is deem that marketing company to be the manufacturer. The existing system of notional values will apply to that

[Translation]

un fabricant canadien qui vend par l'intermédiaire de sa propre entreprise, par opposition à un importateur étranger. Avec la phase II, la suppression de la taxe de vente fédérale est destinée à contourner ce problème.

Entre-temps, dans le but de récupérer les recettes fiscales perdues par l'intermédiaire de ces entreprises de marketing apparentées, vous avez proposé pour une période d'un an ou deux un régime qui causera des préjudices graves aux fabricants canadiens de matériel électronique et de matériel électrique. Certains de mes électeurs ont mentionné des objections très, très sérieuses car ils m'ont déclaré que c'est bien beau de parler de période transitoire, mais qu'entre-temps, on perd nos marchés.

Je me demande si vous avez vraiment réfléchi sérieusement à tout cela ou si vous avez tout simplement prévu un régime provisoire qui prévoit l'effondrement de notre base industrielle, pendant que nous faisons face à la concurrence étrangère?

M. Willis: Je ne sais pas très bien de quel fabricant vous voulez parler, mais le secteur de l'électronique est alimenté en grande partie par des produits importés qui, à notre connaissance, sont importés par des grossistes apparentés au Canada. Dans de telles circonstances, il semble que cette proposition s'appliquerait également aux produits importés.

M. McCrossan: Oh non, ils sont d'avis qu'il existe une discrimination très nette qui aggrave la situation dans laquelle ils se trouvent déjà.

M. Willis: Par le fait que votre mandant est d'avis que l'importateur de ces produits concurrentiels n'a pas de lien de dépendance avec le fabricant étranger du produit, ou qu'il ne paiera pas les taxes sur le prix de vente?

M. McCrossan: Oui, précisément. Vous reconnaissez le problème à long terme mais, à court terme, l'ancien système que vous décrivez comportait des valeurs prescrites et autres qui existaient depuis des années. Puis, on vient éliminer cela pour les entreprises canadiennes, mais les entreprises étrangères peuvent encore venir sur le marché sans payer au départ la taxe sur l'écart entre le prix de revient et le prix de vente, c'est-à-dire sur tous les frais de mise en marché, si bien que leur avantage au lieu de vente s'est amplifié considérablement pendant la période transitoire.

M. Willis: Dans la mesure où le fabricant a actuellement droit à un dégrèvement en vertu du système de la valeur établie, il y aura toujours accès par l'intermédiaire de sa compagnie de distribution. Toutefois, dans le passé, il n'aurait pas bénéficié d'une péréquation si les importations étaient son seul concurrent.

Dans la mesure où Motorola entre en concurrence avec d'autres fabricants canadiens et vend par l'intermédiaire d'une société de distribution apparentée, cette proposition ne fera que postuler que cette dernière est le fabricant. Le système actuel des valeurs théoriques

[Texte]

deemed manufacturer in exactly the same manner as the current divisions apply to the physical manufacturer. Therefore, if Motorola already has a notional value structure, it will continue to apply.

I think Mr. Fulford was making that point this morning, that they will now look at the deemed manufacturer and compare his situation to other domestic manufacturers, to see who they sell to, to see if they sell to independent wholesalers, independent retailers. They will establish rough equality and tax treatment in the domestic economy between manufacturers selling through related parties and those selling to independents.

Mr. McCrossan: We would obviously have to hear from them in more detail, because it is not their view of the situation that it is equalizing the situation; it is aggravating the situation substantially.

Mr. Dodge: Let us be very clear. Whether it is domestic or foreign, to the extent that you have a situation where distributors are purchasing from a contract manufacturer, whether that contract manufacturer be domestic or foreign, and that is the way of doing business, the deemed manufacturer rule does not apply.

I do not know the facts of Motorola, but suppose Motorola Canada is in fact the primary distributor and is related to Motorola, the parent company; Motorola Canada would then be the deemed manufacturer and the sales tax would apply on Motorola Canada's selling price, not on the importation price of the product when it comes in.

Mr. Cassidy: Listening to this, I think I know why I am in politics and leave some of these decisions up to people like you in the civil service. I had not realized the degree to which this extends into every sector of the manufacturing economy, and we are not just talking about the few items where the taxation is being lifted to the wholesale level.

If I take White goods, and take a company such as White-Westinghouse or Camco, they produce two refrigerators on the same assembly line, on one of which they put a Viking label for Eaton's and on another of which they put a White-Westinghouse or a Moffat, or whatever brand name they happen to be selling under. The one with their own brand name on it is then transferred to a related marketing company, which eventually ships it out to retailers who sell it.

To put it in practical terms, they deliver one refrigerator to Eaton's for \$500; they deliver the other refrigerator to the local retailers on the corner let us say for \$650, but it is exactly the same refrigerator except for the label. As now being proposed, because that marketing company is related, the tax that would be levied on the manufacturer's brand will be on \$650 and the tax that

[Traduction]

s'appliquera à ce présumé fabricant exactement de la même façon que les divisions actuelles s'appliquent au fabricant lui-même. Par conséquent, si Motorola dispose déjà d'une structure à base de valeurs théoriques, elle continuera à s'appliquer.

Je pense que M. Fulford a souligné ce point ce matin, car on regardera maintenant le présumé fabricant et on comparera sa situation avec d'autres fabricants canadiens pour voir à qui ils vendent, s'ils vendent à des grossistes indépendants, à des détaillants indépendants. Sur le plan canadien, on essaiera d'établir en gros une certaine égalité et un même traitement fiscal entre les fabricants qui vendent par l'intermédiaire de compagnies apparentées et ceux qui vendent à des distributeurs indépendants.

M. McCrossan: Il faudrait évidemment entendre leurs points de vue plus en détail car à leur avis on n'est pas en train d'égaliser la situation mais plutôt de l'aggraver considérablement.

M. Dodge: Soyons bien clairs. Qu'il s'agisse de transactions canadiennes ou étrangères, dans la mesure où vous vous trouvez dans une situation où des distributeurs achètent à un fabricant sous contrat, que ce fabricant soit canadien ou étranger, et c'est ce qu'on appelle faire des affaires, la règle du fabricant présumé ne s'applique pas.

Je ne connais pas les données concernant Motorola, mais supposons que Motorola Canada soit en réalité le principal distributeur et soit apparenté à la société mère Motorola; Motorola Canada serait alors le fabricant présumé et la taxe de vente s'appliquerait au prix de vente de Motorola Canada et non au prix d'importation du produit lorsqu'il entre au Canada.

M. Cassidy: Quand j'entends tout cela, je crois savoir pourquoi je fais de la politique et laisse certaines de ces décisions à des gens comme vous qui travaillent dans la Fonction publique. Je ne m'étais pas rendu compte jusqu'à quel point ce projet avait des ramifications dans tous les secteurs de la fabrication et nous parlons seulement de quelques articles pour lesquels on amène l'impôt au niveau du gros.

Si je prends des produits White, et une compagnie comme White-Westinghouse ou Camco, elles fabriquent deux réfrigérateurs sur la même chaîne de montage, un sur lequel elle met une étiquette Viking pour les magasins Eaton et un autre sur lesquels elle met une étiquette White-Westinghouse ou Moffat ou une autre marque de commerce quelconque sous lequel est vendu le produit. Le réfrigérateur ayant marque de commerce propre est alors vendu à une compagnie de marketing apparentée qui l'envoie en fin de compte à des détaillants pour le vendre.

Pour illustrer cela de façon pratique, les fabricants livrent un réfrigérateur à Eaton pour 500\$ et l'autre à des détaillants locaux au coin de la rue pour, disons, 650\$, alors qu'il s'agit exactement du même réfrigérateur, en dehors de l'étiquette. En vertu de la proposition actuelle, étant donné que cette compagnie de marketing est apparentée, la taxe qui serait prélevée sur la marque du

[Text]

would be levied on the product made for Eaton's will be \$500. In the end, the selling price of the two products may be identical when they hit the consumer; but in tax terms, Eaton's has the advantage of paying \$150 less tax on its product.

• 1100

Mr. Dodge: That is essentially correct.

Mr. Willis: That is exactly the situation that existed prior to Westinghouse's establishing its marketing company. It would have been selling either to independent wholesalers or retailers. In fact, many of those retailers may well be supplied by an independent wholesaler that Camco sells to as well.

Mr. Cassidy: Westinghouse may have another channel where it sells to wholesalers rather than to its related marketing company. For the sake of argument, the price of its branded product is \$500 or thereabouts to the wholesaler, as opposed to \$650 to the related marketing company.

So here too the tax is levied as the good goes to the wholesaler; or, if it goes through the related marketing company, it is levied at a higher value, which is the company's price to the retailer. Is that correct?

Mr. Willis: Yes, that is correct. That is the situation Mr. Fulford described this morning where the tax equalization system would apply to the related marketing company now deemed to be the manufacturer.

Mr. Cassidy: Under the present, but not the prospective regime.

Mr. Willis: It will be true even under the prospective regime, if there are enough wholesalers in the industry who sell refrigerators in that way. In other words, this sale to an independent wholesaler by Camco is not an anomaly. It is an actual trade level. Others are also selling through this level. They will equalize to that level on the sales through the related marketing company.

Mr. Cassidy: Does that not mean that Sony, for example, which might be hit by this, has only to divert 20% of their imports into established wholesalers in order to avoid this prospective tax on a related marketing company?

Mr. Willis: They will not avoid it entirely. They could reduce their tax value, but only to the extent that the tax value is equalized at a fair level. If they are selling to independent wholesalers, and they establish a fair price to them, then we will have picked up in the tax base all of the value up to the sale level to an independent wholesaler. It is fair that they should also be paying tax on that value on their own sales to a related marketing company. That is what the equalization system will do.

[Translation]

fabricant le serait sur 650\$ tandis que celle qui serait prélevée sur le produit fabriqué pour Eaton le serait sur 500\$. En fin de compte, le prix de vente des deux produits peut être exactement le même lorsqu'il arrive chez le consommateur; cependant, sur le plan fiscal, Eaton a l'avantage de payer une taxe sur son produit sur un montant inférieur de 150\$.

M. Dodge: C'est à peu près exact.

M. Willis: C'est exactement la situation qui prévalait avant que Westinghouse ne crée sa compagnie de distribution. Elle aurait vendu à des grossistes ou à des détaillants indépendants. En réalité, bon nombre de ces détaillants peuvent très bien être approvisionnés par un grossiste indépendant auquel Camco vend également.

M. Cassidy: Westinghouse peut avoir une autre filière à laquelle elle vend à des grossistes au lieu de le faire à sa société de distribution apparentée. Pour illustrer la discussion, disons que le prix de son produit de marque est aux environs de 500\$ aux grossistes, comparativement à 650\$ à la compagnie de marketing apparentée.

Ici encore, la taxe est prélevée lorsque le produit est vendu aux grossistes; ou bien, si le produit passe par la compagnie de distribution apparentée, la taxe est prélevée sur une valeur plus élevée qui est le prix de vente de la compagnie au détaillant. Est-ce exact?

M. Willis: Oui, c'est exact. C'est la situation qu'a décrite M. Fulford ce matin dans laquelle le système d'égalisation de la taxe s'appliquerait à la compagnie de marketing apparentée qui est maintenant présumée être le fabricant.

M. Cassidy: En vertu du régime actuel, mais pas du régime envisagé.

M. Willis: Cela sera vrai même en vertu du régime envisagé s'il y a suffisamment de grossistes dans l'industrie qui vendent des réfrigérateurs de cette façon. Autrement dit, cette vente effectuée par Camco à un grossiste indépendant ne constitue pas une anomalie. Il s'agit en fait d'un niveau d'échange. D'autres vendent également par cette filière. L'égalisation se fera à ce niveau sur les ventes effectuées par l'intermédiaire de la compagnie de marketing apparentée.

M. Cassidy: Cela ne signifie-t-il pas que Sony, par exemple, qui pourrait être touchée par ce projet, n'a qu'à détourner 20 p. 100 de ses importations vers des grossistes établis dans le but d'éviter cette taxe éventuelle prélevée sur une compagnie de distribution apparentée.

M. Willis: Elle ne pourra pas y échapper complètement. Elle pourrait réduire leur valeur fiscale, mais uniquement dans la mesure où cette valeur fiscale est égalisée à un niveau équitable. Si elle vend à des grossistes indépendants, et fixe un prix raisonnable, nous aurons alors incorporé dans l'assiette fiscale toute la valeur jusqu'au niveau de vente à un grossiste indépendant. Il est équitable que la société paie également une taxe sur la valeur de ses propres ventes à une

[Texte]

Mr. Cassidy: Take a \$500 stereo. It goes to the retailer for \$350. Your suspicion is that an electronics company was transferring to its related marketing company at a rock-bottom price, transferring as much as possible of distribution, marketing, and promotion expenses to that related marketing company. Is that correct?

Mr. Willis: That is a suspicion not only of what may exist now, but also of what may exist in the future.

This changed the Vanguard case. The situation that has precipitated our concern is one that is just now coming to the fore. It may in some industries exist; the transfers are at low values. There is concern about the future, about how many companies will find themselves being forced to do this in order to remain competitive.

Mr. Cassidy: What is the Vanguard case?

Mr. Willis: This was a case where Revenue Canada's ability to establish a fair price on non-arm's-length transactions between two parties was challenged before the courts. The courts determined that they did not have the authority to determine the fair price with the method they were using, which was essentially looking at the fair market value between arm's length competitors.

We have considerable doubt now about what that provision really means and how it will be applied in the future. I think there is doubt in the private sector as well. A number of options may arise. You may get transfers of cost. There is concern that you may even get transfers at less than cost. So it is not just a situation that exists now, it is concern about a situation that may exist in the future as well.

• 1105

Mr. Cassidy: That it may proliferate, is that correct?

Mr. Willis: That is correct.

Mr. Dodge: Has been proliferating. And the failure to take action would force companies in fact that have not as yet set up related marketing companies to in fact do so in order to be competitive with their competitors who have set up related marketing companies. This is a very real problem; I mean, you see it in industry after industry. As soon as one firm in an industry moves to set it up, the tax advantage has been sufficiently large that it forces other companies to move, even though for good corporate reasons they may not want to move. We have real problems out there in the marketplace at the moment.

Sometimes the tax advantage is very large. If we take products such as soap products and so on, where

[Traduction]

compagnie de distribution apparentée. C'est ce que réalisera le système d'égalisation.

M. Cassidy: Prenons une chaîne stéréo qui vaut 500\$. Elle est vendue au détaillant pour 350\$. Vous soupçonnez qu'une compagnie d'électronique transférerait à sa compagnie de distribution apparentée à un prix très bas, transférerait le plus de frais possible de distribution, de mise en marché et de promotion à cette compagnie apparentée. Est-ce exact?

M. Willis: C'est un soupçon qui s'applique non seulement à ce qui peut exister maintenant, mais également à ce qui pourrait exister à l'avenir.

Ceci a modifié l'affaire Vanguard. La situation qui a déclenché notre préoccupation vient juste d'éclater au grand jour. Il se peut qu'elle existe dans certaines industries où les transferts sont effectués à des valeurs très basses. Nous craignons pour l'avenir que beaucoup d'entreprises seront forcées de le faire dans le but de rester concurrentielles.

M. Cassidy: Qu'est-ce que c'est que l'affaire Vanguard?

M. Willis: C'est une affaire dans laquelle le pouvoir de Revenu Canada à fixer un prix équitable sur les transactions avec lien de dépendance entre les deux parties a été contestée devant les tribunaux. Les tribunaux ont décidé qu'il n'avait pas le pouvoir de déterminer le prix équitable avec la méthode utilisée qui consistait essentiellement à prendre la valeur marchande équitable entre des concurrents sans liens de dépendance.

Nous avons actuellement des doutes très sérieux à l'égard de la signification réelle de cette disposition et de la façon dont elle sera appliquée à l'avenir. Je pense que le secteur privé émet également des doutes. On pourrait assister à un certain nombre d'options, par exemple des transferts au prix coûtant. Il se pourrait même que l'on voie des transferts au-dessous du prix coûtant. Il ne s'agit donc pas d'une situation qui existe à l'heure actuelle, mais d'une situation qui pourrait également exister à l'avenir et qui nous préoccupe.

M. Cassidy: Qui pourrait se répandre, est-ce exact?

M. Willis: C'est exact.

M. Dodge: Qui l'a déjà fait. Et si nous ne prenons pas de mesures, les entreprises qui n'ont pas encore créé de sociétés de distribution apparentées seront en fait obligées de le faire pour demeurer concurrentielles avec celles qui l'ont fait. C'est un problème qui existe vraiment et on le constate dans tous les secteurs. Dès qu'une entreprise d'un secteur industriel prend des mesures pour créer une compagnie de distribution apparentée, l'avantage fiscal est suffisamment important pour obliger les autres sociétés à faire la même démarche, même si elles ne veulent pas le faire pour de bonnes raisons commerciales. Nous nous retrouvons là confrontés aujourd'hui à de véritables problèmes sur le marché.

Parfois, l'avantage fiscal est très important. Prenons par exemple des produits comme du savon ou d'autres

[Text]

promotional expenses are bulked very large relative to pure, straight manufacturing expenses, as soon as one company moves to hive off its marketing operation, its promotion operations, that can result in a reduction in sales tax enough to give that company a 3% to 4% price margin. If other companies fail to move they are in very, very serious difficulties.

Mr. Cassidy: Well let me bring it back to an example. Take a \$500 stereo: right now it is transferred to the related marketing company for say \$200 and transferred to the retailer for \$350.

Mr. Dodge: Right.

Mr. Cassidy: What you are saying is that if there are legitimate sales to established wholesalers, they might take place, for the sake of argument, around \$250. Therefore you would recapture tax at least on a portion of the subsidy or the subsidy to the related marketing company.

Mr. Dodge: Let us be careful. There are two sets of problems here. One relates to the promotion and distribution cost, the warranty and so on; that is very often assumed—and you mentioned Sony and that is true in Sony's case—that is assumed by Sony of Canada, which is essentially a classic marketing company: they buy the equipment from whoever manufactures it for Sony anywhere in the world and pay tax on the bare manufacturing costs. All of the promotion costs that you see for Sony in Canada, all those neon signs you see at the airport as you drive in Toronto and so on, those are all paid for by Sony of Canada—and the warranty and so on. So whether it sells through a wholesaler to small retailers or directly to a large retailer, Sony of Canada has taken all those costs essentially free of tax, because it is indeed a distribution company and not a marketing company currently. It may sell to large retailers directly for \$350; it may sell to a wholesaler for \$350 and then the wholesaler sells to an independent retailer at \$370 or \$380.

It is that first chunk of cost that is really what we refer to as the marketing company problem. That is very large in some industries, and in other industries it is virtually nothing. But in those where there is a lot of promotion in particular, or where there are a lot of warranty-type follow-up service charges, it is a very, very serious problem and has caused great inequities across companies.

As we said at the outset, there is no perfect cure for that, other than essentially pushing the tax right through to the eventual retail level, as is done under the national sales tax proposal or under goods and services tax or a federal VAT or whatever. In the interim, what we have tried to do is to provide something that will both maintain

[Translation]

produits du même genre pour lesquels les frais de promotion occupent une place très importante comparativement aux véritables frais de fabrication, dès qu'une société décide de se séparer de ses activités de marketing, de promotion, on peut arriver à une diminution de la taxe de vente suffisante pour donner à cette entreprise une marge de 3 à 4 p. 100 sur les prix. Si les autres sociétés ne font pas la même chose, elles se retrouvent dans une situation très précaire.

M. Cassidy: Revenons à mon exemple. Prenons une chaîne stéréo de 500\$: à l'heure actuelle, elle est transférée à la compagnie de distribution apparentée pour, disons, 200\$ et au détaillant pour 350\$.

M. Dodge: Exact.

M. Cassidy: Ce que vous dites, c'est qu'il existe des ventes légitimes à des grossistes établis qui pourraient avoir lieu disons, aux fins de la discussion, aux environs de 250\$. Par conséquent, vous pourriez récupérer la taxe au moins sur une partie de la subvention ou la subvention à la compagnie de marketing apparentée.

M. Dodge: Attention. On se retrouve là avec deux séries de problèmes. Les premiers ont trait aux frais de promotion et de distribution, à la garantie, etc.; ils sont souvent assumés—et vous avez parlé de Sony et c'est vrai dans le cas de Sony—ils sont assumés par Sony du Canada qui est en gros une compagnie de distribution traditionnelle. Elle achète le matériel d'une entreprise qui fabrique pour Sony n'importe où dans le monde, et paie une taxe sur les seuls coûts de fabrication. Tous les frais de promotion que vous constatez pour Sony au Canada, toutes les enseignes lumineuses que vous voyez à l'aéroport quand vous arrivez en voiture à Toronto, etc., tout cela est payé par Sony du Canada—ainsi que la garantie, etc. Par conséquent, que Sony vende par l'intermédiaire d'un grossiste à de petits détaillants ou directement à un gros détaillant, Sony du Canada a assumé tous ces frais pratiquement sans taxes parce qu'il s'agit d'une compagnie de distribution et non pas actuellement d'une compagnie de marketing. Elle peut vendre directement à de gros détaillants pour 350\$; elle peut vendre à un grossiste pour 350\$ et le grossiste peut ensuite vendre à un détaillant indépendant pour 370\$ ou 380\$.

C'est ce premier élément des coûts auquel nous faisons véritablement référence dans le cas du problème des compagnies de marketing. Dans certaines industries, c'est une part très importante et dans d'autres, pratiquement rien. Mais dans les secteurs qui font beaucoup de promotion, ou bien où il y a beaucoup de frais de services après vente du genre des garanties, il s'agit d'un problème très, très grave qui a provoqué de grandes inégalités entre les entreprises.

Comme nous le disions au début, il n'existe pas de remède parfait à ce problème, en dehors de l'application intégrale de la taxe jusqu'au niveau du détail, comme le prévoit la proposition de taxe de vente nationale ou avec une taxe sur les biens et services ou une TVA fédérale ou autre. Entre-temps, ce que nous avons essayé de faire, c'est

[Texte]

the revenue base but provide a better degree of equality across producers. Now, it is not perfect. You will hear, as Mr. McCrossan has, from a number of people who will be in front of the committee that in their particular circumstance the fix is less than ideal. You should be aware that it is not absolutely ideal.

• 1110

Mr. Cassidy: Okay. I would sum up a couple of points. The first, as I understand it, getting back to my other example, is the company that sells some of its products through a related marketing company and some of it through a wholesaler may wind up having a higher taxable value on the product sold through the related marketing company than on the product sold through the wholesaler.

Mr. Dodge: Yes. That really occurs where marketing wholesaling is combined into one operation.

Mr. Cassidy: I find that a bit unfair. The second point is that we are talking about manufacturers integrating forward, but what about retailers integrating back? It is clear that a lot of Canadian manufacturers, and also people in the retailing end, are going to look at a tax which is being levied on the Canadian manufacturer with a related marketing company and which is distributing directly to retailers, so the taxes come pretty close to the end of the wholesale level.

Then they look at Sears, which is bringing in import products, and is basically paying the tax on a bareboned, landed price at the dock. All of the cost of promotion, of advertising, possibly a warranty, certainly a return, and the buying and handling and so on, all of those get treated as retailing costs even though most of those costs are being taxed to the domestic manufacturer. Now that seems to be really unfair and also discriminates against the domestic producers.

Mr. Dodge: Let us be very clear. The large retailer problem is not domestic versus foreign manufacturers. There are lots of domestic manufacturers—you mentioned one earlier—that manufacture private labels for large Canadian retailers. There is a very real problem though.

The Chairman: Why would you not treat large retailers as wholesalers?

Mr. Dodge: The only price that we have, Mr. Chairman, is the retail price.

The Chairman: Is that right?

Mr. Dodge: It would be patently unfair to tax the large retailer on his first sale which is the sale of the outfit to the consumer.

The Chairman: Why could you not impute a price for a tax the same as you are prepared to impute a price for a tax vis-à-vis the current deemed wholesale price structure

[Traduction]

d'offrir quelque chose qui permettra à la fois de conserver l'assiette des recettes fiscales tout en réalisant une plus grande égalité entre les producteurs. A l'heure actuelle, le système n'est pas parfait. Vous entendrez un certain nombre de témoins, comme cela est déjà arrivé à M. McCrossan, qui vont vous dire que la solution est loin d'être idéale, dans leur propre cas. Vous devriez le savoir.

M. Cassidy: Bien. Je vais résumer plusieurs points. Pour en revenir à mon autre exemple, le premier concerne la société qui vend certains de ses produits par l'intermédiaire d'une société de vente apparentée et d'autres par l'intermédiaire d'un grossiste. Cette société risque de constater que les produits vendus par sa société de distribution ont une valeur imposable plus élevée que ceux vendus par le grossiste.

M. Dodge: C'est vrai. Cela se produit lorsque la vente au détail et en gros est effectuée par la même entreprise.

M. Cassidy: Je pense que c'est injuste. Deuxièmement, on parle d'intégration des sociétés de fabrication en aval, mais qu'en est-il de l'intégration des détaillants en amont? Il est clair que beaucoup de sociétés canadiennes de fabrication, ainsi que de vente au détail, vont devoir payer une taxe qui est perçue sur le fabricant canadien ayant une société de vente apparentée, et qui distribue par conséquent ses produits aux détaillants, ce qui signifie que cette taxe est payée à un niveau très proche de la fin du processus de vente en gros.

Par contre, on a le cas de la Société Sears qui importe des produits et qui va payer la taxe sur un prix minimum du produit livré à quai. Tous les coûts de promotion, de publicité, de garantie, de retour des produits défectueux, d'achat et de manutention sont traités comme des coûts de distribution au détail, même si, pour la plupart, les taxes correspondantes sont acquittées par le fabricant national. Cela semble être injuste et représenter une discrimination contre les producteurs nationaux.

M. Dodge: Soyons bien clair. Le problème du grand détaillant n'est pas un problème opposant les fabricants nationaux aux fabricants étrangers. Il y a beaucoup de fabricants nationaux, vous en avez mentionné un plus tôt, qui fabriquent des produits de marque privée pour de grands détaillants canadiens. C'est cependant un problème très réel.

Le président: Pourquoi ne voudriez-vous pas traiter les grands détaillants comme les grossistes?

M. Dodge: Le seul prix que nous ayons, monsieur le président, est le prix de détail.

Le président: C'est vrai?

M. Dodge: Il serait éminemment injuste d'imposer une taxe au grand détaillant sur sa première vente, qui est la vente au consommateur.

Le président: Pourquoi ne pas calculer un prix théorique pour la perception de la taxe, tout comme vous le faites avec à l'heure actuelle avec le «prix de gros

[Text]

system, the way excise already imputes taxes or taxable value?

Mr. Dodge: The problem there is you are starting from a retail price to sort out the retailing margin from the rest of the margin, and it is not something we have got another guide to work from. As you are aware, that has always been the problem in any system where we do not drive right through to the point where we can follow it.

The Chairman: The trouble is that what you are proposing benefits the large integrated retailer who does importing particularly. As Mr. Cassidy points out, he is responsible for his warranties, he does his distributions, his packaging, his advertising, the whole ball of wax as a retail expense and so he has a huge advantage. The effect of moving to the wholesale level in trade where there is also import is to increase his advantage over his competitor and therefore damage the Canadian manufacturer.

• 1115

Mr. Dodge: No. It is fair to observe that there is a bias in the system in favour of house brands, where all the promotions, expenses, and so on are done by the retailer rather than by the producer. That bias is there now, and that bias does remain in the system.

You are aware that the 1981 proposal was that what we would do to try to take care of that bias was we would simply impose a higher rate of tax on the purchases by large retailers. That also adds very significant problems, because often the higher rate of tax was being imposed not because significant marketing costs were undertaken by the large retailer, but simply to reflect a volume discount; volume discounts being very normal in the trade. So you will recall the very strong opposition of the large retailers—and quite correctly—that we were catching everything in that proposal and not addressing the specific problem.

The Chairman: I understand their situation now. But what you have done is you have exacerbated the problem by moving to the wholesale level. In effect, the comparison between Sears and Canadian Tire is a valid one. If Canadian Tire brings it in from the Orient, it pays the tax when it sells it to its retailer. If Sears brings it in from the Orient, it pays the tax at the border. And what you have done is you have exacerbated the problem.

Mr. Dodge: We have not exacerbated the problem.

The Chairman: And if you are a Canadian manufacturer, you poor bugger, you are going to have to cut your price to Canadian Tire or lose the entire Canadian Tire account, because they cannot possibly operate their operation and pay the price. So you are really caught between the devil and a hard place, I tell you. And if you cut the price to Canadian Tire, you cut the tax, and that means Sears gets a lower tax; and you really cannot do it.

[Translation]

établi», et tout comme les services d'accise établissent déjà des valeurs imposables?

M. Dodge: Le problème est que l'on part d'un prix de détail pour séparer la marge de détail du reste de la marge bénéficiaire, et c'est quelque chose qu'il est très difficile de faire. Comme vous le savez, cela est toujours problématique dans un système où on ne suit pas le produit de pas à pas.

Le président: Ce qui est troublant, c'est que vous proposez une solution qui profite au grand détaillant intégré qui fait de l'importation. Comme l'a souligné M. Cassidy, il est responsable de ses garanties, de sa distribution, de son emballage, de sa publicité et de tous ses frais de détail, et il est donc fortement avantagé. En passant au niveau du gros, où il y a aussi des importations, on augmente son avantage par rapport à ses concurrents et on porte tort au fabricant canadien.

M. Dodge: Non. Il est vrai que le système favorise les marques privées, où tous les frais de promotion et autres sont assumés par le détaillant plutôt que par le producteur. Ce déséquilibre existe actuellement et il restera.

Vous savez sans doute que nous avons proposé en 1981 de résoudre le problème en établissant simplement un taux d'imposition plus élevé pour les achats effectués par les grands détaillants. Cette solution crée cependant d'autres problèmes très graves car ce taux d'imposition plus élevé est souvent appliqué non pas parce que le grand détaillant assume des frais de commercialisation importants mais simplement pour refléter un escompte sur les quantités, pratique qui n'a rien de répréhensible dans le commerce. Vous vous souviendrez que les grands détaillants se sont alors fermement opposés au projet, avec raison, car ils disaient que le nouveau système s'appliquerait à tout le monde sans résoudre le problème réel.

Le président: Je comprends maintenant leur situation. Cependant, en passant au niveau du gros, vous avez exacerbé le problème. La comparaison entre Sears et Canadian Tire est tout à fait valable. Si Canadian Tire importe des produits de l'Orient, elle paie la taxe lorsqu'elle vend les produits à ses détaillants. Si Sears importe des produits de l'Orient, elle paie la taxe à la frontière. Vous avez donc manifestement exacerbé le problème.

M. Dodge: Nous n'avons pas exacerbé le problème.

Le président: En ce qui concerne le fabricant canadien, le pauvre, il va devoir réduire le prix auquel il vend à Canadian Tire, ou perdre tout son contrat, car il ne pourra tout simplement plus fonctionner au même prix. Il sera donc inexorablement pris dans un étau. S'il baisse son prix à Canadian Tire, il diminue la taxe et cela signifie que Sears obtiendra une taxe moins élevée. De toute façon, il ne pourra pas diminuer son prix.

[Texte]

Mr. Dodge: No, and that is precisely the reason, Mr. Chairman, we have not moved as an interim step, as some people have proposed, simply to run a wholesale tax, because there are a large number of items where private branding is a very significant fraction of the market. We have moved to the wholesale level in those areas where private branding constitutes a relatively small fraction of the market—not zero, but a relatively small fraction.

Clearly it is always a judgment where you draw that line. There are some things that clearly ought never to go to the wholesale level, because it creates all sorts of problems where there is lots of private branding. There are others where private branding is fairly marginal and you get a lot of problems when you are not at the wholesale level with everything else. It is those we have been moving on piece by piece, starting with the very severe problem a number of years ago with the automobile industry and moving piece by piece to try to minimize the distortions, not eliminate them, because there is no way under this sort of tax that those distortions can be eliminated.

Trade practices also change over time, so we have to continue to monitor situations carefully, and where there has been a big change in trade practices we try to bring the tax system into line. But as Mr. Cassidy has pointed out, it really is an inordinately difficult problem for us to write good law with this sort of tax, and for Revenue Canada to administer it.

• 1120

I think the tax has held up as long as it has because of sensitive and good administration on the part of Revenue Canada, but we are now in a situation where there has been enough evolution in the law that we have very real problems. Either we will take a very large revenue loss by, if you will, having everything equalized down to the bare manufacturing costs and forcing all companies to split up between their manufacturing and their marketing arms... or trying to achieve some patch which, while not perfect, minimizes—not eliminates—the distortions in the marketplace.

Mr. Garneau: I understand that we have received the same type of representation around this table, and when we meet with the Canadian Tire people they are very aware. They think they may, as Mr. McCrossan was suggesting—I do not know if it was to you or to Mr. Fulford—lose a share of the market in the meantime.

If the actual system is so complicated, why does the department not suggest to the government to move more rapidly on phase II? Why does the government not move right now and correct all those situations at the same time as we try to deal with the income tax? By postponing the decision and going to this wholesale new system, we may

[Traduction]

M. Dodge: C'est précisément pourquoi, monsieur le président, nous n'avons pas décidé d'adopter comme mesure transitoire, comme d'aucuns l'avaient proposé, l'application pure et simple de la taxe au niveau de gros, car les marques privées représentent un pourcentage très important du marché d'un grand nombre de produits. Nous sommes donc passés au niveau du gros dans les domaines où les marques privées n'ont qu'une importance relativement minime, pas nulle mais minime.

Évidemment, une décision de cette nature prête toujours à contestation. Il y a certaines choses qui ne devraient manifestement jamais passer au niveau du gros, car cela créerait toutes sortes de problèmes, dans les cas où les marques privées occupent une place importante. Il y en a d'autres où les marques privées n'ont qu'une importance marginale et où il y a beaucoup de problèmes si on ne passe pas au niveau du gros. C'est dans ces situations que nous avons avancé cas par cas, en commençant par le problème très grave que nous connaissions il y a quelques années dans l'industrie de l'automobile, afin de minimiser les distortions, et non de les éliminer puisque cela serait complètement impossible avec un tel régime fiscal.

Je dois également mentionner que les pratiques commerciales changent de temps à autre et que nous devons donc toujours les surveiller de très près car, si nous constatons un changement important dans un secteur, nous essayons d'ajuster le régime fiscal en conséquence. Toutefois, comme l'a précisé M. Cassidy, concevoir une bonne loi, et demander à Revenu Canada de l'appliquer, représente un défi particulièrement difficile avec ce genre de taxe.

A mon avis, si cette taxe a survécu aussi longtemps, c'est parce que Revenu Canada a agi avec bon sens au niveau de son application, mais nous en sommes maintenant arrivés à un point où le droit a suffisamment évolué pour que nous ayons de vrais problèmes. Ou nous acceptons une baisse importante de recettes en ramenant tout au niveau minimum des coûts de fabrication et en obligeant toutes les entreprises à séparer leurs unités de fabrication de leurs unités de commercialisation, ou on essaie d'apporter quelques modifications au système, lesquelles, sans être parfaites, minimiseront les distortions ressenties par le marché, mais sans pouvoir les éliminer.

M. Garneau: Je crois savoir que d'autres témoins ont présenté le même type d'argument devant notre Comité, et que les représentants de Canadian Tire étaient également très conscients du problème. Comme l'a dit M. McCrossan, en s'adressant à vous-même ou à M. Fulford, ils craignent que cela leur fasse perdre entre-temps une part de leur marché.

Si le système est tellement compliqué, pourquoi le ministère ne recommande-t-il pas au gouvernement de passer rapidement à la deuxième phase? Pourquoi le gouvernement n'agit-il pas tout de suite pour corriger tous ces problèmes en même temps qu'il s'occupe de l'impôt sur le revenu? Si on reporte la décision en

[Text]

kill some share of the market for different types of businesses and the Canadian manufacturers versus foreign manufacturers.

Mr. Dodge: Yes. I think we all, including the Minister, are very cognizant of the problems that have been building up in this area and really have sort of been released. A dam was being held back by uncertainty as to how section 34 of the ETA would be interpreted in the courts. Finally now, following the Vanguard decision, it is quite clear that section 34, which is the basic section we thought provided Revenue Canada with the authority to make adjustments, really is not adequate. Indeed, the whole process of making all sorts of adjustments really is not fundamentally sound. That, indeed, has really broken the dam of what was a seriously deteriorating situation.

The problem, as you are well aware, Mr. Garneau, is that while we have had at the professional level really since about 1983, and in particular since 1985, a lot of discussions about moving to a new system generally, in the public at large and industry at large, we need more discussion and more understanding of what a new structure of tax would be, and you as a committee need time and Parliament needs time to look at the ramifications of that. Finally, it is a major chore to set up for that new type of tax, whether it be on a federal-provincial basis or whether it be on a federal basis only.

So the decision made was to move expeditiously but cautiously to allow full public debate and full understanding before we move ahead, because lessons around the world have shown that, where that debate has taken place, where the understanding is good and full, and where the information has been gotten out to taxpayers and they understand the system, implementation goes very well. Where it is rushed, really serious problems occur.

Clearly it is a judgment as to how fast one can go to get it. But phase II is there and we want to proceed as expeditiously as possible with phase II.

• 1125

Mr. Garneau: I do not know if I have the precise figure, but I read somewhere that the previous federal sales tax system reached about one-third of consumer spending. I think also the Minister said the new sales tax would try to reach as much as 90% of the consumers' dollars. With these changes, do you have any idea how much of an additional share of the dollar you will tax?

Mr. Dodge: Largely it is to prevent a decline. Mr. Cassidy raised it and I think it was an excellent question. The nature of the Vanguard case was that Vanguard Coatings & Plastics Ltd, which makes plastic coatings like Varathane and so on, had a single operation that

[Translation]

appliquant ce nouveau système au niveau de gros, on risque de faire perdre une part de leur marché à diverses catégories d'entreprises, et de mettre certains fabricants canadiens en difficulté, par rapport à leurs homologues étrangers.

M. Dodge: Nous sommes tous, ministre compris, parfaitement conscients des problèmes qui se sont développés dans ce domaine et qui viennent en quelque sorte de se concrétiser. Certains contrôles résultaient de l'incertitude subsistant au sujet de l'interprétation de l'article 34 par les tribunaux. Maintenant, suite à la décision Vanguard, il est parfaitement clair que l'article 34 n'est pas adéquat, alors que c'était l'article fondamental en vertu duquel, pensions-nous, Revenu Canada aurait le pouvoir d'apporter des redressements. Convenons toutefois que tout le processus de redressement permanent n'est pas très sain. Quoi qu'il en soit, c'est la disparition de ce contrôle qui a entraîné une profonde détérioration de la situation.

Comme vous le savez, monsieur Garneau, même s'il y a eu beaucoup de discussions entre les professionnels depuis 1983, et surtout depuis 1985, pour passer à un nouveau régime, nous devons poursuivre les discussions pour mieux comprendre ce que pourrait être un nouveau régime fiscal, et il importe que votre Comité et le Parlement aient tout le temps voulu pour en étudier les ramifications. Croyez-moi, c'est une tâche de longue haleine que de mettre en place une nouvelle taxe, que ce soit au niveau fédéral seulement ou au niveau fédéral-provincial.

On a donc pris la décision d'avancer rapidement mais avec prudence, en permettant un débat public avant de passer à l'étape concrète, car l'expérience étrangère nous a appris que le système s'est mis en place sans heurts dans les pays où il y a eu un débat public suffisamment sérieux et où les contribuables ont eu tout le temps de bien comprendre le système. Là où on a voulu aller trop vite, il y a eu de graves difficultés.

Il nous appartient manifestement de juger de la rapidité avec laquelle nous pourrions évoluer. Cela dit, la deuxième étape est prévue et nous y passerons le plus rapidement possible.

M. Garneau: Je ne sais pas si mes chiffres sont exacts, mais j'ai lu quelque part que l'ancien régime fédéral de taxe de vente touchait environ le tiers des dépenses des consommateurs. Si je ne m'abuse, le ministre a dit que l'on essaierait, par la nouvelle taxe de vente, de toucher jusqu'à 90 p. 100 des dépenses de consommation. Avec ces modifications, avez-vous une idée précise de la part supplémentaire qui sera taxée?

M. Dodge: C'est avant tout pour empêcher une diminution. M. Cassidy a soulevé cette question qui, je crois, est excellente. Dans le cas de l'affaire Vanguard, cette société, la Vanguard Coatings & Plastics Ltd, qui fabrique divers enduits plastiques comme le Varathane, est

[Texte]

manufactured, distributed and promoted. They split it and then reduced their tax paid on the selling price of a four-litre pail from let us say \$15 to something like \$9.

Now, there are a large number of manufacturers in exactly this sort of position who could then just back down the price on which the tax was levied. It is very hard to estimate exactly. In addition to the inequities—as this happens seriatim—that occur and the difficulties to which all members of the committee have alluded, the result, we think, might have been a loss of roughly \$1 billion to \$1.5 billion in revenue as this took place.

In order to try to stem the revenue loss and to provide a degree of equity, although we are the first to admit that it is not perfect, we have moved with two solutions. One is the marketing company solution. In areas where the marketing company solution per se would still leave what we believe to be inequities between domestic and foreign manufacturers resulting from the use of different trade channels by the two, we have moved to the wholesale level. This still leaves the chairman's problem as it now exists; that is, there is a certain bias in the system in favour of house brands. This has been there and it remains. We have just tried to hold the rest of the system together.

Mr. Garneau: You have protected part of your revenue base by doing this, but you are creating problems for those who are differently organized in terms of distribution. In the example of Sears and Canadian Tire, one sells to an independent retailer and the other sells the same type of goods through its own channel of distribution. This is where the problem—

Mr. Dodge: Let us be careful. There are two proposals on the table. One is the marketing company problem—the marketing company fix, if you will. The second is a move of a few more sets of products to the wholesale level. It is the second that creates the problem between Canadian Tire, which is a wholesaler—just so all members of the committee understand—and Sears or Eaton's, which are retailers.

So you have to be very careful: there are two sets of measures proposed. It is important to try to distinguish between the two. If you will remember our earlier discussions when we were explaining, for example, the microwave oven proposal that was contained in the February 1987 budget—

The Chairman: It creates a great problem on both cases to create a distortion in the marketplace. So on the first case, where Xerox brings in Xerox equipment from its Xerox operation in Europe or wherever into Canada, you expect Xerox to pay the sales tax when it sells to the consumer. However, if the consumer or another retailer buys his Xerox products directly in Europe and brings them in, that retailer pays the tax at the border. In effect

[Traduction]

une exploitation unique, qui fabriquait et distribuait ses produits et en faisait la publicité. La compagnie s'est morcelée et a pu réduire la taxe qu'elle payait sur le prix de vente du contenant de quatre litres de 15\$, par exemple, à quelque chose comme 9\$.

Nombre de fabricants qui se trouvent dans cette situation, auraient la possibilité de rajuster à la baisse le prix sur lequel la taxe est prélevée. Cela est très difficile à évaluer de façon précise. En plus des inégalités, qui sont légion, et des difficultés dont ont parlé tous les membres du Comité, il aurait pu en résulter un manque à gagner d'environ 1 à 1,5 milliard de dollars.

Pour essayer d'endiguer ces pertes de recettes fiscales et en arriver à une certaine égalité—bien que nous soyons les premiers à admettre que ce n'est pas parfait—nous avons eu recours à deux solutions. La première touche la société de commercialisation. Dans les secteurs où cette solution à elle seule laisserait quand même ce que nous assimilons à des inégalités entre les fabricants canadiens et étrangers, inégalités résultant du recours à des canaux commerciaux différents, nous avons décidé de nous attaquer au niveau de la vente en gros. Mais cela ne règle en rien le problème soulevé par le président; le système conserve une certaine préférence pour les marques maison. Ce n'est pas nouveau. Nous avons simplement essayé de garder une certaine cohésion dans le reste du système.

M. Garneau: Vous avez ainsi protégé une certaine partie de votre assiette mais vous créez des problèmes à ceux qui sont structurés de façon différente au niveau de la distribution. Dans le cas de Sears et de Canadian Tire, le second vend à un détaillant indépendant, tandis que l'autre vend le même type de biens, par ses propres canaux de distribution. C'est là où le problème...

M. Dodge: Evitons de nous égarer. Deux propositions sont présentées. L'une touche le problème de la compagnie de commercialisation, si vous voulez, la solution au problème des sociétés de distribution. La deuxième porte sur quelques autres types de produits, au niveau de la vente en gros. C'est celle-ci qui crée le problème entre Canadian Tire, qui est un grossiste, je le précise, pour que tous saisissent la même chose, et Sears ou Eaton, qui sont des détaillants.

Ainsi, il ne faudrait pas tout mélanger: nous proposons deux ensembles de mesures. Il est important d'essayer de faire la distinction entre les deux. Vous vous souvenez sans doute de nos discussions antérieures, au moment où nous expliquions, par exemple, le projet relatif aux fours à micro-ondes qui figurait dans le budget de 1987...

Le président: Cela suscite un grave problème, dans les deux cas, que de créer une distorsion du marché. Donc, dans le premier cas, si Xerox importe du matériel Xerox de ses usines en Europe ou d'ailleurs, vous vous attendez à ce que Xerox paie la taxe de vente au moment où il vend aux consommateurs. Cependant, si le consommateur ou un autre détaillant achète ces produits Xerox directement en Europe et les importe ici, il paye la taxe à

[Text]

what you do is you substantially assist the grey marketing of goods, causing a hell of a problem with the large conglomerates who have deliberately set up marketing operations to market and manufacture at the same time in Canada. In other words, they manufacture part of the product on a world mandate, but they sell the entire line. That is the kind of thing we are trying encourage them to do, to have a world mandate for a part of the product line and sell the entire line. What in effect happens with this change is that you allow the grey marketing of their product because it is at least 12% easier to circumvent the system.

• 1130

Mr. Dodge: Let me put it differently, Mr. Chairman. There is a terrific advantage to the grey marketer, if you will, as compared to the company that sells a brand name, tax aside. Indeed, that is a rather—

The Chairman: No, usually they market their brand-name products in the first place.

Mr. Dodge: No, they are brand name—

The Chairman: Sure they are. They are brand-name products, but they are bought. . . For example, I will give you a quick illustration. Duracell manufactures batteries of the same class and calibre as are manufactured in Canada by Duracell Canada. They sell them to wholesalers in Belgium; those wholesalers can ship the goods to a Canadian retailer and the tax is paid at the border. If they bring the goods in from their head office, they do not pay the tax at the border; it goes to their home company which then pays the tax when it tries to sell them to the retailer. The effect is, it gives the Canadian retailer a huge advantage to buy the foreign-name product rather than the domestic-name product.

Mr. Dodge: The advantage is there. The advantage is large and that is precisely why the grey market, if you will, has grown—where the spread between the price of Duracell's products available on the Belgium market and the price at which Duracell Canada is selling them is very large. That is what really drives it. What you are saying, and it is absolutely correct—

The Chairman: The effect of the tax change is making it worse by 12%.

Mr. Dodge: To the extent you have a difference there and the sales tax applies to the difference, the problem becomes more serious. The sales tax is not the problem in that case. The problem is the nature of the distribution system.

The Chairman: All right. Do you want to go ahead?

Mr. McCrossan: When we get to financial institutions.

The Chairman: Okay. Do you want an end to this discussion at this point?

[Translation]

la frontière. Ce que vous faites, en fait, est que vous favorisez considérablement les transactions parallèles de biens, ce qui cause tout un problème, dans le cas des grands conglomerats qui se sont délibérément dotés de filiales de commercialisation, afin de fabriquer et de commercialiser en même temps leurs produits au Canada. En d'autres termes, ces sociétés fabriquent une partie d'un produit en exclusivité mondiale, mais elles vendent leur gamme complète. Nous essayons de les encourager en ce sens: fabriquer ici une partie du produit en exclusivité mondiale et vendre toute la gamme. L'effet de ce changement est que vous favorisez les transactions sur le marché gris, car il est au moins 12 p. 100 plus facile de contourner le système.

M. Dodge: Monsieur le président, permettez-moi de présenter cela sous un jour différent. Des entreprises qui vendent sur le marché gris ont un avantage considérable, comparativement aux sociétés qui vendent une marque de produits, indépendamment des taxes. En fait, c'est. . .

Le président: Non, habituellement, elles commercialisent d'abord les produits de leur propre marque.

M. Dodge: Non, ce sont des produits de marque. . .

Le président: Mais bien sûr. Ce sont des produits de marque, mais ils sont achetés. . . Permettez-moi de vous donner rapidement un exemple. La compagnie Duracell fabrique des piles de même type et de même calibre que celles fabriquées au Canada par Duracell Canada. Elle les vend à des grossistes belges; ces grossistes peuvent les expédier à un détaillant canadien. La taxe est payée à la frontière. Si les piles proviennent de la maison mère, il n'y a pas de taxes à la frontière; les produits vont à la filiale canadienne qui paye ensuite la taxe, lorsqu'elle les vend aux détaillants. L'effet de tout cela est que le détaillant canadien a tout avantage, et comment, à acheter le produit d'une marque étrangère, plutôt qu'un produit canadien.

M. Dodge: L'avantage est là. C'est un grand avantage et c'est précisément pourquoi le marché gris a connu une pareille croissance, parce que l'écart entre le prix des produits Duracell qu'on trouve sur le marché belge et le prix que Duracell Canada vend ses produits est considérable. C'est vraiment le coeur du problème. Ce que vous dites est absolument exact. . .

Le président: L'effet de la réforme fiscale est d'aggraver cela de 12 p. 100.

M. Dodge: Dans la mesure où il existe une différence et où la taxe de vente s'applique à la différence, le problème est d'autant plus grave. Dans le cas présent, ce n'est pas la taxe de vente qui représente un problème, mais la nature du réseau de distribution.

Le président: Très bien. Voulez-vous continuer?

M. McCrossan: A propos des institutions financières.

Le président: Très bien. Voulez-vous clore la discussion là-dessus?

[Texte]

Mr. Cassidy: I just have a point. If you can define a related marketing company, as you were doing, and therefore bring the tax upward in the change, can you not define a related wholesaling company in order to hit at the problem of the integrated retailers who carry out their own wholesaling function?

Mr. Dodge: No, because the relationship is the other direction, Mr. Cassidy. The relatedness goes from the manufacturer to the marketing company, not from the retailer to the marketing company.

The Chairman: I think what he is saying to you is this. Suppose we treat Canadian Tire as part of their retail operation instead of as a separate wholesaler. After all, they are an exclusive wholesaler for the franchise outlets. In other words, they are not selling Canadian Tire stuff to Joe Shlunk's Tire Shop. They are selling Canadian Tire stuff to Canadian Tire franchise holders. Why would you not treat that as the total operation, as a retail operation, or deem the whole operation as a retail operation rather than deliberately penalize them because of their corporate set-up?

• 1135

Mr. Willis: I am not sure I have the answer to that one, David; that is a little different from your question. I think your question was could you not split Sears into its two components—

Mr. Cassidy: That is right, yes.

Mr. Willis: —and say the wholesale part and the retail part are separate, the other way of doing it, and then effectively tax Sears on its wholesale part.

The answer, to start with, is that in a related situation—and Canadian Tire is not a related situation—where the wholesaler and the retailer are related, they are two separate companies with common ownership; that is how you are establishing the relationship. But they are separate entities, and you are relating them because for all practical purposes they are related; they are functioning as a single entity. What you are trying to do in the Sears case is take what is a single entity and split it up into components that are not in any way split up by the corporation.

The Chairman: They in fact are split up by the corporation. If you have ever dealt with the corporation, they in fact have their own internal pricing systems.

Mr. Willis: But those pricing systems are entirely notional.

The Chairman: Internal pricing systems and internal cost-structured systems that bear this all in mind. The fact is they are under one corporate umbrella, which gives them the advantage.

It would seem to me there is another way around it, and that is deem certain activities as wholesale activity and create a deemed wholesale price for them, a

[Traduction]

M. Cassidy: J'aurais quelque chose à dire. Si on peut définir la notion de société de distribution apparentée, ainsi que vous l'avez fait, et par conséquent, transmettre la taxe à l'autre palier, ne pourrait-on pas définir la notion de société apparentée de vente en gros, afin de vraiment régler le problème des détaillants intégrés qui s'occupent eux-mêmes de la vente en gros?

M. Dodge: Non, monsieur Cassidy, car le rapport est dans l'autre sens. Le rapport va du fabricant à la société de commercialisation, et non du détaillant à la société de commercialisation.

Le président: Voici, à mon avis, ce qu'il essaie de dire. Supposons que nous traitions Canadian Tire comme faisant partie de son réseau de détaillants, au lieu de le considérer comme un grossiste distinct. En définitive, cette société est le grossiste exclusif des commerces franchisés. En d'autres termes, elle ne vend pas de produits Canadian Tire à M. Quatre-Roues, mais aux franchises Canadian Tire. Pourquoi ne traiterai-je pas cela comme une exploitation globale, un commerce de détail, ou assimiler l'ensemble à un commerce de détail, au lieu de les pénaliser à cause de leur structure?

M. Willis: Je ne sais pas si je puis répondre à cela, David; c'est un peu différent de votre question. Je crois que votre question était de savoir s'il était possible de subdiviser Sears en ses deux éléments. . .

M. Cassidy: Exactement.

M. Willis: . . . de dire que l'élément de vente en gros est distinct de celui de vente au détail, c'est-à-dire l'autre façon de procéder, et ensuite, imposer à Sears une taxe sur la vente au détail.

Tout d'abord, la réponse est que, dans une situation connexe—et Canadian Tire n'entre pas dans cette catégorie—où le grossiste et le détaillant sont liés, il y a deux sociétés distinctes en propriété commune; c'est ainsi que vous établissez le rapport. Cependant, ce sont des entités distinctes et vous faites un lien entre elles parce que, en définitive, elles sont liées. Elles fonctionnent comme une entité unique. Ce que vous essayez de faire, dans le cas de Sears, c'est de prendre une entité unique et de la subdiviser en éléments, tandis que cette société ne fait aucune subdivision.

Le président: La société les a subdivisés. Si vous avez déjà traité avec cette société, vous savez qu'elle a ses propres systèmes internes d'établissement des prix.

M. Willis: Mais ils sont entièrement théoriques.

Le président: Des systèmes internes d'établissement des prix et des systèmes internes fondés sur les coûts et qui découlent tous de cela. Le fait est qu'ils se retrouvent tous sous une même société-parapluie, ce qui leur donne un avantage.

Je crois qu'il y aurait un autre moyen: considérer certaines activités comme de la vente en gros et créer pour cela un prix «assimilé vente en gros», avec taxe. En

[Text]

wholesale tax price. In other words, internal distribution, warranties, warehousing, quality control, buying for the entire chain, sending buyers overseas to buy for an entire chain, packaging operations—those are all the kinds of operations that the move to the wholesale tax was designed to catch and make sure tax was paid, which the large retailers do, and do not pay tax and therefore have this huge advantage.

Mr. Garneau: Is it easier to move Canadian Tire to the same level as Sears and Eaton's than doing the opposite? I guess the situation may be the same for Radio Shack, particularly with what you are doing now, because they have two types of stores: they have branches and they have independent stores too, franchised stores. But would it be easier to bring Canadian Tire, as an example, to the same level as Sears and Eaton's—

Mr. Willis: So you would tax Canadian Tire on its purchase costs by the Canadian Tire wholesale operation. I think if you were proposing that, in effect you would be saying do not shift the product ahead to the wholesale trade level at all, because you could hardly justify taxing Canadian Tire on its purchase cost as a wholesaler while taxing other independent wholesalers on their sale price. There is really no difference between Canadian Tire as a wholesaler and George's wholesale operation.

Mr. Garneau: Because you do not have the same type of wholesale at Eaton's and Sears, the way I understand it.

Mr. Dodge: I think it is very important to note that the wholesale level problem, where you do have a lot of name-branding, is that there we ought to be extremely cautious about moving those sorts of products to the wholesale level—and we have been. This is always a matter of the least evil of two solutions. We look carefully at what is going on and make a balance. There are clearly some you just do not want to touch because there are huge amounts of house brands going through the market; there are others where that is a relatively small percentage. So that is the balance that we try to strike, but it is not perfect. With some it is very easy, like automobiles.

Mr. Garneau: Have you looked at the possibility of taxing the same types of items—forget about the service industry, etc.—tax the same types of products at the retail level instead of the manufacturing level or wholesale level at the lower rate? Has it been considered as a possibility? Then you probably would avoid all those problems we are discussing now.

[Translation]

d'autres termes, la distribution interne, les garanties, l'entreposage, le contrôle de la qualité, les achats pour l'ensemble de la chaîne, l'envoi d'acheteurs outre-mer pour acheter pour tout le groupe, le conditionnement, voilà autant de catégories d'exportation que l'orientation vers la taxe de vente en gros devrait toucher, pour faire en sorte que la taxe soit payée, ce que font les gros détaillants, qui ne payent pas de taxe et ont donc un énorme avantage.

M. Garneau: Serait-il plus facile de placer Canadian Tire sur le même plan que Sears et Eaton's que de faire l'inverse? Je suppose que la situation serait analogue, dans le cas de Radio Shack, surtout pour ce qui nous occupe actuellement, car cette société a deux types de magasins, des succursales et des magasins autonomes, franchisés. Sera-t-il plus facile, par exemple, d'amener Canadian Tire au même niveau que Sears et Eaton's. . .

M. Willis: Ainsi, vous taxeriez Canadian Tire sur les coûts d'achat du grossiste Canadian Tire. Si tel était votre projet, vous ne voudriez pas que le produit passe au niveau du commerce de gros, car vous pourriez difficilement justifier l'imposition à Canadian Tire d'une taxe sur son coût d'achat en tant que grossiste, tout en taxant les autres grossistes indépendants sur leurs prix de vente. Il n'y a vraiment aucune différence entre Canadian Tire, en tant que grossiste, et n'importe quel autre grossiste.

M. Garneau: Si je comprends bien, c'est parce que le type de vente en gros n'est pas le même chez Eaton's et chez Sears.

M. Dodge: Il est très important, à mon avis, de bien comprendre que le problème à l'échelon de la vente en gros, où il existe beaucoup de marques maison, est qu'il faut être extrêmement prudent, quand il s'agit de faire passer ces types de produits au niveau de la vente en gros. Nous n'avons certes pas manqué de prudence. Le problème est toujours le suivant: de deux maux, il faut choisir le moindre. Nous étudions soigneusement ce qui se passe et nous faisons la part des choses. Il y a bien sûr certains aspects à éviter absolument, car il existe un nombre considérable de marques maison sur le marché, dans d'autres cas, le pourcentage est relativement faible. C'est donc l'équilibre que nous essayons d'atteindre, mais ce n'est pas parfait. Dans certains cas, par exemple les voitures, c'est très facile.

M. Garneau: Avez-vous envisagé la possibilité de taxer les mêmes types d'articles—oublions pour le moment l'industrie des services, etc.—de taxer les mêmes types de produits à un taux moins élevé, au palier de la vente au détail, au lieu de celui de la fabrication ou de la vente en gros? Avez-vous envisagé cette possibilité? Cela permettrait probablement d'éviter tous les problèmes dont nous discutons.

Mr. Dodge: A straight federal retail sales tax.

M. Dodge: Tout simplement une taxe fédérale sur la vente au détail.

[Texte]

Mr. Garneau: Yes, but on the same item. . . and collect the same amount of money.

Mr. Dodge: Over time, starting with Rowell-Sirois, those ideas have been put forward. The problem has always been, and it remains a serious problem, that we have provincial jurisdiction in that field as well. And we have tried to avoid, and continue to try to avoid, a situation where the retailer has to have essentially four buttons on his cash register.

Mr. Garneau: When I am using the retail sale it could be on total sales, instead of item by item at the counter. Let us say that, for example, all the items which are taxed actually be taxed on total sales by Simpson-Sears and all the other distributors. And then you will have to collect taxes to the retailer, yes.

Mr. Dodge: What I think you are really saying, Mr. Garneau, is that we push through to one or other of the phase II proposals.

Mr. Garneau: Not necessarily, because the phase II also considers the possibility of taxing other matters, like the service industry. But taxing the same items, you suggest, is a constitutional problem because of the interpretation.

Mr. Dodge: Not a constitutional problem, but it is a very practical problem if indeed we are to run a federal retail sales tax on selected items, items we now tax, side by side with the provincial retail taxes, also on selected items. That is—

Mr. Garneau: That is a nightmare.

Mr. Dodge: —a nightmare that the retailers wake up screaming about in the middle of the night.

Mr. Cassidy: I realize we are taking a long time. I am finding this very instructive and I—

The Chairman: It is a nightmare of a problem that you have created for the people affected, Mr. Dodge.

Mr. Cassidy: I think we can thank Mr. Dodge for his high-level seminar on the difficulties of sales tax, which has been elucidating, even if frustrating.

The Chairman: Constituents do not like it.

Mr. Cassidy: The first observation I have is that, as regards the problems of either independent retailers or Canadian manufacturers seeing a different tax treatment on goods which go through the integrated retailers—the large retailers—as opposed to going through the more traditional types of channels of trade, essentially in both of the areas of the move to the wholesale tax or of the taxation of related marketing companies, that anomaly persists.

[Traduction]

M. Garneau: Oui, mais sur le même article. . . et on perçoit le même montant.

M. Dodge: Depuis Rowell-Sirois, ce n'est pas la première fois que ces idées sont mises de l'avant. La difficulté a toujours été, et cela demeure un problème grave, la difficulté a toujours été que les provinces ont également compétence en ce domaine. Nous avons essayé, et nous continuons de le faire, d'éviter la situation où le détaillant n'aura plus que quatre boutons sur sa caisse enregistreuse.

M. Garneau: Lorsque je parle de la vente au détail, je veux dire que la taxe pourrait porter sur le total des ventes, au lieu d'être ajoutée sur chaque article, au comptoir. Supposons, par exemple, que tous les articles taxés le soir sur le total des ventes de Simpson-Sears et de tous les autres distributeurs. A ce moment, vous devrez percevoir les taxes sur les ventes au détail, évidemment.

M. Dodge: Ce que vous dites en fait, monsieur Garneau, c'est que nous passions à l'une ou l'autre des propositions de la phase II.

M. Garneau: Pas nécessairement, car on envisage aussi, dans la phase II, la possibilité de taxer d'autres secteurs, par exemple l'industrie des services. Cependant, taxer les mêmes articles est un problème constitutionnel pour des raisons d'interprétation.

M. Dodge: Le problème n'est pas d'ordre constitutionnel, mais d'ordre tout à fait pratique, si nous devons imposer une taxe fédérale de vente au détail sur certains articles, que nous taxons actuellement, en même temps que les taxes provinciales de vente au détail, qui portent également sur certains articles. C'est. . .

M. Garneau: C'est un cauchemar.

M. Dodge: . . . un cauchemar qui fait se réveiller la nuit les détaillants.

M. Cassidy: Je me rends compte que nous prenons beaucoup de temps. Je trouve tout cela très instructif et je. . .

Le président: C'est tout un cauchemar que vous avez créé, pour les personnes qui seront touchées, monsieur Dodge.

M. Cassidy: Je pense que nous pouvons remercier M. Dodge de ses renseignements de haut niveau sur les difficultés inhérentes à la taxe de vente; malgré les frustrations, ses enseignements ont été enrichissants.

Le président: Les électeurs ne l'apprécient pas beaucoup.

M. Cassidy: Ma première observation est la suivante: en ce qui a trait au problème de traiter différemment les détaillants indépendants ou les fabricants canadiens en matière de taxation des biens qui passent par les détaillants intégrés, les grands détaillants, par opposition aux articles qui suivent les canaux commerciaux plus traditionnels, essentiellement en ce qui a trait au projet de taxe sur les ventes en gros ou de taxe sur les sociétés de commercialisation affiliées, l'anomalie persiste.

[Text]

Mr. Dodge: That anomaly persists. Let us be very clear where the real problem is. It is with the house brands.

Mr. Cassidy: Yes.

Mr. Dodge: Sears sells St. Laurent shirts, just as the local retailer does, and St. Laurent may give Sears a volume discount. But the marketing, if you will, is done by St. Laurent, not by Sears. If you think of a different problem, then, where Sears is selling Craftsman tools, the marketing, the promotion, everything associated with the name Craftsman is Sears, just as Motomaster is Canadian Tire.

Now, those happen to be structurally different organizations. Motomaster is the property of what is legally a wholesaler; Craftsman is the property of what is legally a retailer. But it is there, as against a name-brand tool, Stanley or something like that, that a real problem arises. Indeed, Stanley may manufacture some of the product for Craftsman. I do not know if that is the case, but it is quite possible. They may sell it at a low price to Sears, who then does all the marketing, while at the same time making Stanley tools, which end up going through normal trade channels to your local hardware store.

• 1145

So it is a serious, very difficult problem related to name-branding and house-branding. As I said, there is no good solution, short of having a tax that goes right through to the retail level.

Mr. Cassidy: Then my second question is to actually ask you to put on the record one of the areas where there has been a particular anomaly that favoured imports, which is in the area of automobile imports. Does the taxation at the level of the related marketing company resolve the problem in terms of the unfairness to the North American manufacturers of automobiles?

Mr. Dodge: Automobiles: as you are aware, we moved very early to move the industry to the wholesale level at the request of the domestic manufacturers, which took away the problem it had faced—exactly the same problem. Honda landed its cars at the dock and all the warranty, all the marketing and further distribution was Honda of Canada, which was a distributor. By moving to the wholesale level, essentially the tax is on the price at which the automobile is transferred to the dealer, whether it be by GM or by Honda.

Mr. Cassidy: Is that now in force or is that the consequence of—

Mr. Dodge: No, no, that is now in force and has been since. . .

Mr. Willis: About 1982-83. I do not have the exact date, but it has been there for several years.

Mr. Cassidy: All right. So that is one problem that was already sorted out—is that right?

[Translation]

M. Dodge: L'anomalie persiste. Précisons où se situe le vrai problème: les marques maison.

M. Cassidy: Oui.

M. Dodge: Sears vend des chemises Saint-Laurent, tout comme le détaillant local, et Saint-Laurent accorde peut-être à Sears un rabais en raison du volume. Cependant, la commercialisation est faite par Saint-Laurent, et non par Sears. Le problème est différent lorsque Sears vend des outils Craftsman: la commercialisation, la publicité, tout ce qui est associé à la marque Craftsman appartient à Sears, tout comme Motomaster est une marque de Canadian Tire.

Il se trouve que ces sociétés sont structurées de façon différente. Motomaster est la propriété légale d'un grossiste; Craftsman, par contre, est la propriété de ce qui est considéré légalement comme un détaillant. C'est là, comparativement aux outils de grandes marques, comme Stanley ou autres, que se situe le vrai problème. En fait, il est possible que Stanley fabrique une partie des produits de la marque Craftsman. Je ne sais pas si tel est le cas, mais c'est très possible. Il est possible que cette société vende à bas prix à Sears, qui se charge ensuite de tous les aspects de la commercialisation, même si elle fabrique en même temps des outils Stanley, qui passent par les canaux normaux, jusqu'à la quincaillerie du coin.

C'est donc un problème grave, assez épineux, et qui est lié aux grandes marques et aux marques maison. Je l'ai déjà dit, il n'y a pas de solution miracle, à moins d'instaurer une taxe qui va jusqu'à la vente au détail.

M. Cassidy: Ma deuxième question est la suivante: je voudrais que nous parlions d'un des secteurs où existait une anomalie particulière favorisant les importations, c'est-à-dire le secteur des importations de véhicules. Est-ce que l'imposition d'une taxe au niveau des sociétés de commercialisation affiliées, résout le problème de l'injustice faite aux constructeurs de voitures d'Amérique du Nord?

M. Dodge: Les voitures. Nous sommes intervenus très tôt, dans cette industrie, pour imposer la taxe aux grossistes, à la demande des constructeurs d'ici; cela a éliminé le problème, exactement le même. Honda débarquait à quai ses voitures et toutes les garanties, la commercialisation et la distribution relevaient de Honda Canada, un distributeur. En passant au niveau de la vente en gros, la taxe porte essentiellement sur le prix facturé au détaillant, que ce soit par GM ou par Honda.

M. Cassidy: Est-ce en vigueur ou est-ce la conséquence de. . .

M. Dodge: Que non! C'est en vigueur, depuis. . .

M. Willis: Vers 1982-1983. Je n'ai pas la date exacte, mais cela fait plusieurs années.

M. Cassidy: Très bien. Voilà donc un problème de réglé, n'est-ce pas.

[Texte]

Mr. Dodge: That is right. It was solved by moving to the wholesale level and we have solved some of the problems in other industries by moving to the wholesale level. As you know, what the policy has been is to move slowly in industry by industry where the situation warrants so as to try to minimize inequities within the industry.

Mr. Cassidy: Could your department perhaps just give us a short memo on the areas where the tax is now being levied at the wholesale level?

Mr. Dodge: Sure. We will give you the chronology of moving to the wholesale level piece by piece.

Mr. Cassidy: Okay, that will be helpful. Among other things, we have a job to explain to our constituents what is going on, it seems to me.

Mr. Dodge: It is the hardest thing, because the ordinary Canadian household really does not realize what federal sales tax is on anything.

Mr. Cassidy: The other thing I wanted to raise is just the telecommunications—

The Chairman: Mr. Cassidy, I hate to interrupt you, but I have a problem.

Mr. Cassidy: Yes?

The Chairman: Mr. McCrossan cannot be here this evening. I can have these guys back tonight. I would like, if possible, to get him to raise some issues that he has been studying with respect to financial intermediary taxation. What I would like to do, with your permission, is stop this issue right now and go for a few minutes to financial intermediary and taxation, if that would be possible. We will continue at 8 p.m. tonight.

Mr. Dodge: At 8 p.m. or at 7.30 p.m., Mr. Chairman?

The Chairman: At 7.30 p.m. tonight, if you would like. At 7.30 p.m.; let us make an early evening.

Mr. Cassidy: From 7.30 p.m. to 9.30 p.m.

The Chairman: From 7.30 p.m. to 9.30 p.m. is fine. Okay.

An hon. member: Unfortunately, I cannot be here.

The Chairman: You cannot be. Okay.

Mr. Cassidy: The only thing I had left was telecommunications.

The Chairman: Yes, I appreciate that, but I think quite honestly that discussion will take us right to 12.30 p.m. or so, and I think—

Mr. Dodge: We will make sure that Brian is here tonight so we can return to telecommunications.

The Chairman: All right. I am going to therefore ask Paul to open up the question of taxation of financial intermediaries.

[Traduction]

M. Dodge: C'est exact. Le gouvernement l'a réglé en imposant la taxe aux grossistes et nous avons procédé de la même façon pour régler certains problèmes dans d'autres industries. La règle est de procéder lentement, industrie par industrie, lorsque la situation l'exige, afin d'essayer de réduire les inégalités dans le secteur industriel.

M. Cassidy: Le ministère pourrait-il nous préparer une courte note sur les secteurs où la taxe est actuellement perçue au niveau des grossistes?

M. Dodge: Bien sûr, nous vous donnerons une chronologie détaillée de ce déplacement de la taxe vers les grossistes.

M. Cassidy: Très bien, cela nous sera utile. Entre autres choses, il me semble que c'est notre travail d'expliquer à nos commettants, ce qui se passe.

M. Dodge: C'est là le plus difficile, car dans le ménage canadien moyen, on ne sait pas vraiment ce que peut-être la taxe de vente fédérale sur ceci ou cela.

M. Cassidy: L'autre point que je voulais soulever touche les télécommunications. . .

Le président: Monsieur Cassidy, je regrette de vous interrompre, mais il y a un petit problème.

M. Cassidy: Oui?

Le président: M. McCrossan ne peut être présent ce soir. Je pourrais faire revenir ces personnes ce soir. J'aimerais, si possible, qu'il soulève quelques questions sur lesquelles il s'est penché en ce qui a trait aux taxes imposées aux intermédiaires financiers. Je voudrais, avec votre permission, clore ce débat dès maintenant et prendre quelques minutes, si possible, pour discuter de la taxe et des intermédiaires financiers. Nous reprendrons à 20 heures.

M. Dodge: Monsieur le président, à 20 heures ou à 19h30?

Le président: Si vous préférez, à 19h30 ce soir. À 19h30; nous commencerons plus tôt.

M. Cassidy: De 19h30 à 21h30.

Le président: De 19h30 à 21h30, c'est parfait.

Une voix: Malheureusement, je ne pourrai y être.

Le président: Vous ne pouvez pas, c'est noté.

M. Cassidy: Le dernier point que je voulais soulever était celui des communications.

Le président: Oui, je comprends, mais franchement, je crois que cette discussion nous mènera jusqu'à 12h30 et, à mon avis. . .

M. Dodge: Nous veillerons à ce que Brian soit ici, ce soir, et nous parlerons des télécommunications.

Le président: Très bien. Je demanderai donc à Paul d'ouvrir le débat sur l'imposition de la taxe aux intermédiaires financiers.

[Text]

Mr. McCrossan: Mr. Chairman, I have prepared a little *aide-mémoire*. I do not know if it has been passed to the witnesses.

Mr. Dodge: Yes, I have it.

Mr. McCrossan: What I wanted to do was to start to bring out the historical facts underlying the change, the nature of the change and the impact of the change. I do not expect you to have the figures I have referred to in my early questions with you, but I think they can be developed and I think I know roughly what they are, but there are some things that I do not know.

Let us just start with the historical taxation of financial intermediaries. The first question of course is the level of federal income taxes paid since 1980 or 1981, the last five years we have records for, by the various classes of financial intermediaries. For the banks, first of all, figures I have—and I do not know if they are right or not, I would ask for some verification—are that all banks combined, all Schedule A and Schedule B banks, have paid an average of \$20 million a year in federal income tax since 1980, on an asset base of \$400 billion. I think that works out to—

• 1150

Mr. Garneau: Twenty million?

Mr. McCrossan: Federal income tax of \$20 million a year.

Mr. Garneau: Average per institution?

Mr. McCrossan: No, no. Total of all institutions.

Mr. Cassidy: Which ones are we talking about?

Miss Nicholson: On an asset base of. . . ?

Mr. McCrossan: On an asset base of \$400 billion, which works out to a tax of 1 in 80,000, I think.

I asked for that to be split, because I think I have aggregate figures among the big five and other Schedule A and B banks, because I have a feeling the tax load itself will vary dramatically among those types of institutions. But I wonder if we can develop figures from 1980 for the total federal income taxes paid by the banks. That gets down to question three, as to why they are so low; but I will get to that in a minute.

On the trust companies, it appears the average annual taxes paid by trust companies are \$15 million, on an asset base of I believe close to \$100 billion. They pay more than the banks—considerably more, yes. And the life insurers appear to be paying \$25 million in taxes on a Canadian asset base of around \$75 billion.

I have these rough figures. I do not know how rough they are. Can we derive accurate figures, and can we split

[Translation]

M. McCrossan: Monsieur le président, j'ai préparé un petit «aide-mémoire». Je ne sais pas s'il a été remis aux témoins.

M. Dodge: Oui, je l'ai.

M. McCrossan: Je voulais dresser un peu l'historique des faits dont découle le changement, la nature de ce changement et son effet. Je ne m'attends pas à ce que vous ayez les chiffres dont j'ai parlé antérieurement, mais je crois qu'il est possible de réunir ces données et je sais approximativement ce qu'elles sont, mais il y a certaines choses que j'ignore.

Commençons donc par un historique de la taxe sur les intermédiaires financiers. Le premier point bien sûr est le niveau de l'impôt fédéral sur le revenu payé depuis 1980 ou 1981, c'est-à-dire les cinq années les plus récentes sur lesquelles nous possédons des données, par les diverses catégories d'intermédiaires financiers. En premier lieu, les banques: les chiffres dont je dispose, je ne sais pas s'ils sont exacts, mais je demanderais quelques vérifications, ces chiffres indiquent que l'ensemble des banques, toutes celles inscrites aux annexes A et B, ont payé en moyenne 20 millions de dollars par an d'impôt fédéral sur le revenu depuis 1980, sur une base d'actif de 400 milliards de dollars. Je pense que cela donne. . .

M. Garneau: Vingt millions?

M. McCrossan: Un impôt fédéral sur le revenu de 20 millions de dollars par an.

M. Garneau: C'est une moyenne par institution?

M. McCrossan: Non, le total pour toutes les institutions.

M. Cassidy: De quoi parlons-nous?

Mme Nicholson: Sur une base d'actif de. . . ?

M. McCrossan: Sur une base d'actif de 400 milliards de dollars, ce qui nous donne une taxe de 1 sur 80,000, je crois.

J'ai demandé que cela soit réparti, car j'ai les chiffres combinés des cinq grandes institutions et des autres banques des annexes A et B et, à mon avis, le fardeau fiscal proprement dit est loin d'être uniformément réparti entre ces types d'institutions. Je me demande pourtant si nous pouvons établir des chiffres, pour 1980, sur le total des taxes fédérales sur le revenu versées par les banques. Cela nous amène à la troisième question: pourquoi sont-elles si faibles, mais j'y reviendrai dans un instant.

Les sociétés de fiducie ont payé en moyenne un impôt annuel de 15 millions de dollars, sur une base d'actif qui, je crois, se situe aux environs de 100 milliards de dollars. Elles paient davantage que les banques, bien davantage. Et les sociétés d'assurance-vie paient 25 millions de dollars d'impôt, sur une base d'actif canadien qui se situe aux environs de 75 milliards de dollars.

Il s'agit de chiffres estimatifs. Jusqu'à quel point ils sont estimatifs, je ne saurais le dire. Pouvons-nous établir

[Texte]

up the taxes paid by the banks among the big five, other Schedule As and Bs; and for the life insurance companies, among domestic only—and that means a Canadian company not operating abroad—a Canadian international company, and a foreign branch operating in Canada? With the insurance companies, my suspicion is that essentially 100% of all tax has been paid by foreign branches and none has been paid by Canadian multinationals; and if any has been paid by Canadian institutions, it has been paid by Canadian domestics. These are suspicions, but based on my general industry knowledge.

The reason I have asked to start with the level of taxes paid is if you are trying to fix up a situation, the first stage surely is to assess what the current situation is and why it is occurring. Essentially it looks as if there is \$60 million a year average revenue coming from all our financial institutions, which ostensibly are among the most consistently profitable on their Canadian operations of all sectors in the economy. If we are looking at tax reform, it seems to me when we look at a major consistently profitable domestic sector and we have no tax revenue, we have to ensure that we get tax revenue; and we have to get it in a way that is consistent among the institutions and in a way that bears some relation to the actual profits on the products they sell or the services they merchandise.

My concern is that with the proposals you do not meet any of those objectives. You do not provide for a philosophically consistent basis. You do not provide for adequate revenue. Major sections of the Canadian financial intermediary operation would be essentially untaxed. I would suggest that in the banking area no taxes will be collected until the late 1990s. I have a little difficulty in seeing the fairness of this.

• 1155

The other side of the coin is that we have through financial deregulation provided for essentially the same products to be marketed through each of the institutions. Identical products end up with very different tax loads. What we are going to see, if this reform goes through, is a complete restructuring into low-tax areas to avoid the taxes on new sales.

So the first parts are straight requests for information, which can be made public. They do not identify any individual company. This deals with taxes against actual Canadian assets or reported profits on Canadian operations. I am talking about the generally accepted accounting as opposed to the tax profits.

[Traduction]

des données précises et répartir les taxes payées par les banques entre les cinq principales et les autres des annexes A et B et, dans les cas des sociétés d'assurance-vie, uniquement entre les sociétés canadiennes, ce qui veut dire une société canadienne sans bureau à l'étranger, une compagnie internationale canadienne, et une succursale étrangère qui aurait des bureaux au Canada? Dans le cas des sociétés d'assurance, mon hypothèse est que, essentiellement, 100 p. 100 des impôts ont été payés par les succursales étrangères et que les multinationales canadiennes n'ont rien payé. En outre, si des institutions canadiennes ont payé, il s'agissait de sociétés uniquement canadiennes. Ce sont des suppositions, mais elles sont fondées sur la connaissance générale que j'ai de l'industrie.

La raison pour laquelle je voulais commencer par le niveau de taxe payée est que, si l'on essaie de corriger une situation, la première étape est évidemment d'évaluer la situation actuelle et ses origines. Il semble que le gouvernement tire un revenu annuel moyen de 60 millions de dollars de l'ensemble de nos institutions financières qui, de toute évidence, sont celles qui sont le plus constamment bénéficiaires de tous les secteurs de l'économie, dans leurs opérations financières. Puisque nous nous penchons sur la réforme fiscale, il me semble que, si nous sommes en présence d'un des grands secteurs de l'économie intérieure, un secteur constamment bénéficiaire et dont nous ne percevons pas de revenu d'impôt, nous devons veiller à en obtenir, d'une façon qui soit uniforme et qui ait quelque rapport avec les bénéfices réels réalisés sur les produits vendus ou les services commercialisés.

Vos projets n'atteignent aucun de ces objectifs. Il n'y a ni cohérence ni logique au niveau de la pensée qui sous-tend le projet. Vous ne prenez pas les moyens d'obtenir des revenus adéquats. De grands secteurs de l'industrie canadienne des intermédiaires financiers seraient, pour l'essentiel, non taxés. Dans le secteur des banques, aucune taxe ne serait perçue jusqu'à la fin des années 1990. J'ai quelque difficulté à voir de l'équité dans tout cela.

L'autre côté de la médaille est que, par la déréglementation financière, nous avons fait en sorte que chacune de ces institutions commercialise des produits essentiellement semblables. Nous avons une identité, au niveau des produits, mais un fardeau fiscal très différent. Ce à quoi nous assisterons, si cette réforme voit le jour, c'est à une restructuration complète pour les secteurs faiblement imposés, afin d'éviter les taxes sur les ventes nouvelles.

Les premières parties sont tout simplement des demandes de renseignements, qu'on peut rendre publiques. Aucune compagnie en particulier n'est identifiée. Il est question de taxe, sur les actifs canadiens réels ou de bénéfices reportés sur les opérations canadiennes. Je parle des principes comptables généralement reconnus, par opposition aux bénéfices tirés des taxes.

[Text]

Mr. Dodge: Your approach to the problem—what they are paying, why it has been so low, what the reasons behind this are, how we move to get a reasonable share of tax revenues from the financial industry—are a paraphrase of the approach we ourselves have taken.

We will try in the next few minutes to lay out what we have available. If there are some numbers we can get you without violating confidentiality, we will certainly get them to you. We should then move to why we think this way and how the solutions proposed in the white paper will deal with the problems.

Mr. David Holland (Director, Corporate and Resource Tax Division, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): We do not have the figures for every year since 1980, but we may be able to produce figures for a number of selected years.

Your stylized facts are generally consistent with our impression of the taxation of financial institutions. The banks have paid a low level of tax, as have trust and life insurance companies. Similarly, in looking at life insurance companies, you would expect that the taxes are being paid by the domestic companies and the branches. The larger companies are paying a lower level of tax. Our ability to disaggregate that for you will of course be constrained by confidentiality, but the stylized fact base that you are working with is not a bad one.

Question three is very important. It is probably the most important question on the page in terms of getting an understanding of why changes were made as they were under tax reform. Different financial institutions who have been paying low levels of tax have been doing so for very different reasons, and those very different reasons have significant implications for one's judgment of the need for change in particular sectors. Though it is not simple to understand, I imagine you already understand it pretty well.

• 1200

For banks and trust companies, the major single overriding reason why they have been low tax paying—in fact, why the banks have been low tax paying since the late 1970s and the trust companies perhaps a little after that—has been the purchase by the banks of after-tax financing. In particular, for the banks it was term preferred shares.

One has to recognize that in the purchase of term preferred shares a bank or any financial institution who purchase such a share shift their income stream away from interest, which is taxable, towards dividends, which are non-taxable. Therefore, in looking at the book profits of the banks you still have profits being recorded because they record a dividend received as profit, but in looking at

[Translation]

M. Dodge: Votre façon d'aborder le problème, c'est-à-dire ce que ces institutions payent, pourquoi sont-elles si peu imposées, quelles en sont les raisons, de quelle façon s'y prendre pour obtenir du secteur financier une part raisonnable des recettes de taxes, tout cela est une paraphrase de la façon dont nous avons nous-mêmes procédé.

Nous allons essayer, dans les prochaines minutes, d'exposer ce que nous avons. Si nous pouvons donner quelques chiffres sans manquer aux règles de confidentialité, nous le ferons certainement. Nous verrons ensuite pourquoi nous pensons de cette façon et de quelle manière les solutions proposées au Livre blanc s'attaqueront aux problèmes.

M. David Holland (directeur, Division de l'analyse de l'impôt sur les sociétés et les ressources, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances): Nous n'avons pas les chiffres de toutes les années depuis 1980, mais nous pourrions peut-être vous présenter les données de certaines années.

Ce que vous avez exposé, à votre manière, concorde généralement avec notre impression de l'imposition des institutions financières. Le niveau d'imposition des banques est faible et c'est aussi vrai des sociétés de fiducie et d'assurance-vie. De même, dans le cas des sociétés d'assurance-vie, on s'attendrait à ce que les taxes soient payées par les sociétés et les filiales canadiennes. Les sociétés les plus importantes sont celles qui payent le moins. Nous ne pouvons vous fournir autant d'explications que nous le souhaiterions en raison des règles de confidentialité, mais les chiffres sur lesquels vous travaillez ne sont pas faux.

La question trois est très importante. C'est probablement la question la plus importante de cette page, pour ce qui est de saisir les raisons de certaines modifications qui figurent dans la réforme fiscale. Diverses institutions financières qui payent peu de taxes sont dans cette situation pour des raisons très différentes et ce sont ces raisons qui ont des répercussions importantes, pour juger de la nécessité d'un changement dans certains secteurs. La question n'est pas simple, mais j'imagine que vous vous y entendez assez bien.

Dans le cas des banques et des sociétés de fiducie, la grande raison pour laquelle elles paient peu d'impôt, en fait, depuis la fin des années 1970 dans le cas des banques et peut-être un peu plus tard pour les sociétés de fiducie, est l'achat, par les banques, d'un financement en franchise d'impôt. Dans les banques, notamment, il s'agissait des actions privilégiées à terme.

Il faut préciser qu'en achetant des actions privilégiées à terme, la banque ou institution financière qui achète ces actions reporte son flux de revenu des intérêts qui sont imposables, vers les dividendes qui ne le sont pas. Ainsi, si l'on considère les registres des bénéfices des banques, on constate qu'elles en enregistrent encore, car elles inscrivent les dividendes reçus des bénéfices, mais si on

[Texte]

taxable income of the banks you see no tax being paid. The reason for that is that interest is assumed to have had a deduction with the payor corporation and therefore be taxable in the hands of the recipient corporation, whereas intercorporate dividends are tax free because, under the system we have, dividends are assumed to come out of profits after tax and therefore do not have a tax deduction.

Mr. McCrossan: You are grouping the small business loans in the same category?

Mr. Holland: They would be an example of a form of after-tax financing, yes.

Mr. McCrossan: It seems to me that it is also the major reason for the life companies avoiding Part I tax.

Mr. Holland: No. I was going to come to that.

Mr. McCrossan: Just bear with me for a second. Any life company which holds 10% of its assets in common stock, which is close to the average, will have a similar effect in terms of avoiding Part I tax, because common dividends are also after tax, intercorporate dividends are also after tax.

Mr. Holland: Yes.

Mr. McCrossan: When you look at the structure of life companies and the ratio of common equity they have, although it is not term preferred and a small business type explicitly after tax financing, it is the same concept exactly in terms of generating Part I taxable income.

Mr. Holland: Yes. That gets me a bit ahead and moves me away from the taxation of banks towards the taxation of life insurance companies. Maybe I should finish with the banks first.

Mr. McCrossan: Okay.

Mr. Holland: Therefore, in looking at the taxation of banks, they have had a low tax rate. But, as the banks sometimes point out in their annual statistics, in fact they are paying an implicit tax, because the rate of return on dividends typically is substantially less than the rate of return on interest.

Let us say you had interest rates of 10% and a dividend rate on after-tax financing of 6%. If you compare that to what the bank earned the interest at 10%, their after-tax rate of return at a 50% tax rate would have been 5%, but now they are getting a rate of return of 6%. You can look at the 4% difference between the 10% and the 6% as an implicit tax rate. So, in looking at the return to the bank and the impact of the tax system on them, because after-tax financing is at after-tax rates they in fact have paid an implicit tax.

[Traduction]

examine le revenu imposable des banques, on constate qu'il n'y a pas d'impôt versé. La raison pour cela est qu'on suppose que l'intérêt a fait l'objet d'une retenue de la part de la société payeuse et, conséquemment, qu'il sera imposable dans les comptes de la société réceptrice, tandis que les dividendes intersociété sont non imposables, dans le système actuel, parce qu'ils proviennent supposément des bénéfices après impôt et, conséquemment, il n'y a pas retenue d'impôt.

M. McCrossan: Est-ce que les prêts des petites entreprises entrent dans la même catégorie?

M. Holland: Ce serait un exemple d'une forme de financement après impôt, oui.

M. McCrossan: Il me semble que c'est également la principale raison pour laquelle les sociétés d'assurance-vie évitent l'impôt en vertu de la Partie I.

M. Holland: Non. J'y venais justement.

M. McCrossan: Un instant, si vous le permettez. Une société d'assurance qui a 10 p. 100 de son actif en actions ordinaires, ce qui se rapproche de la moyenne, aura les mêmes résultats, c'est-à-dire d'éviter l'impôt prévu à la Partie I, car les dividendes ordinaires sont également établis après impôt, tout comme les dividendes intersociété.

M. Holland: Oui.

M. McCrossan: Si on examine la structure des sociétés d'assurance et le rapport qu'elles ont en actions ordinaires, bien que ce ne soit pas des actions privilégiées à terme et un petit secteur après le financement de l'impôt, c'est exactement le même concept pour ce qui est de générer des revenus imposables en vertu de la Partie I.

M. Holland: Oui. Cela m'oblige à aller plus vite et à passer de l'impôt des banques à celui des sociétés d'assurance-vie. Il vaudrait peut-être mieux en finir d'abord avec les banques.

M. McCrossan: Très bien.

M. Holland: Donc, le taux d'imposition des banques est bas. Cependant, ainsi que les banques le font parfois remarquer dans leurs rapports statistiques annuels, elles paient en fait un impôt implicite, car le rendement des dividendes est, d'ordinaire, assez inférieur au rendement de l'intérêt.

Prenons par exemple un taux d'intérêt de 10 p. 100 et un taux de 6 p. 100 pour les dividendes, sur le financement après impôt. Si, par comparaison, on suppose que la banque avait reçu des intérêts à 10 p. 100, son rendement après impôt à un taux d'imposition de 50 p. 100 aurait été de 5 p. 100, tandis qu'elle obtient un rendement de 6 p. 100. On peut considérer ce 4 p. 100 de différence entre le taux d'intérêt de 10 p. 100 et le 6 p. 100 comme un taux d'imposition implicite. Ainsi, en ce qui a trait au rendement pour la banque et à l'effet sur elle du système d'imposition, elle a, en fait, payé un impôt implicite, car le financement après impôt se fait à des taux après impôt.

[Text]

That presupposes, of course, that the payer of the dividend had been a taxable Canadian corporation, had it given up an interest deduction. As we recognized under tax reform, in many cases, particularly with preferred shares, that was not the case. So there was a revenue drain to the government. But the bulk of that benefit, when you look at the difference in pricing of, say, a 6% return versus 10%, was showing up in the hands of the payor corporation, not the recipient corporation, the bank. So, while there certainly was an impact on federal corporate tax revenues, and it showed up as reduced taxes to the banks, the principal beneficiary of that, if that was a problem, if that could be viewed as a deficiency, was the payer corporation, not the recipient corporation. The situation is somewhat different with life insurance companies.

Mr. Garneau: Before leaving the banks, I do not know if you looked at the evolution of the system since 1980, where the rate of increase of total assets, particularly due to the international activity, has been very, very high. Due to this increase in assets, they had to increase their capitalization. You had a lot of common shares issued, but at the time the pressure by the Inspector General of Banks had been such that the banks decided to issue preferred shares, particularly with the new instrument of the preferred share floating rate. On one side they had preferred shares issued, and to match that in terms of a balance between liabilities and assets, the bank had to buy a lot of preferred shares.

• 1205

Which comes first? Is it the pressure by the Inspector General of Banks on the board of director of banks to increase their ratio between capital and assets that pushes the bank to go to that type of instrument? Due to that, they had to buy preferred shares. That will probably show on the balance sheet as having non-taxable revenue. I wonder if you have had a chance to look at that situation.

Mr. Holland: I think the pressing event in this case was the purchase of the term preferred shares, because that occurred principally in 1975, 1976 and 1977. I believe there was a change in the 1978 budget directed at restricting the ability of banks and other financial institutions to purchase term preferred shares, and that the subsequent financing of the banks, following the rapid growth and the increase in loan loss experience following the 1982 recession, was after that. It may have been that some subsequent purchases of preferred shares in the ordinary market—

Mr. Garneau: We are talking about the situation of 1980. This is the figure that Mr. McCrossan was suggesting, \$20 million in taxes. All I have said happened in 1982, 1983 and 1984.

[Translation]

Évidemment, cela suppose que le payeur du dividende était une société canadienne imposable, si elle a donné une déduction d'intérêt. Ainsi que nous nous en sommes rendu compte dans la réforme fiscale, bien souvent, surtout dans le cas des actions privilégiées, tel n'était pas le cas. Ainsi, le gouvernement perdait des revenus. Pourtant, si l'on considère la différence, disons entre un rendement de 6 p. 100 ou de 10 p. 100, le gros des bénéfices allait à la société payeuse, et non à la société réceptrice, c'est-à-dire la banque. Donc, bien que cela ait certainement eu un effet sur les recettes tirées par le gouvernement fédéral de l'impôt sur les sociétés et se traduisait par une diminution d'impôt des banques, le principal bénéficiaire, si cela était un problème ou pouvait être considéré comme une lacune, était la société payeuse, et non la société réceptrice. La situation est quelque peu différente dans les sociétés d'assurance.

M. Garneau: Avant de quitter la question des banques, je voudrais savoir si vous avez examiné l'évolution du système depuis 1980 où le taux d'augmentation de l'actif total a été extrêmement élevé, en raison principalement de l'activité internationale. En raison de cette augmentation de l'actif, elles ont dû augmenter leur capitalisation. Beaucoup d'actions ordinaires ont été émises mais, à l'époque, les pressions exercées par l'Inspecteur général des banques ont fait que ces dernières ont décidé d'émettre des actions privilégiées, surtout avec le nouvel instrument que constituait le taux flottant sur les actions privilégiées. D'une part, elles ont émis des actions privilégiées et pour compenser cela, en termes d'équilibre entre l'actif et le passif, les banques ont dû acheter beaucoup d'actions privilégiées.

Qu'est-ce qui vient en premier? Serait-ce les pressions exercées par l'Inspecteur général des banques sur les conseils de direction des banques afin qu'elles augmentent le rapport entre l'actif et le passif, est-ce qui pousse les banques à s'orienter vers ce type d'instrument? Pour cette raison elles ont dû acheter des actions privilégiées. Dans leurs bilans, cela figurera probablement en recettes non imposables. Je me demande si vous avez eu la possibilité d'examiner la situation.

M. Holland: Je crois que ce qui a suscité cela, dans le cas présent, était l'achat d'actions privilégiées à terme, car cela s'est produit principalement en 1975, 1976 et 1977. Je crois qu'il y avait un changement, dans le budget de 1978 afin de réduire la capacité des banques et autres institutions financières à acheter des actions privilégiées à terme, et après cela, que les banques ont modifié leur financement, après la croissance rapide et l'augmentation des pertes de créances, à la suite de la récession de 1982. Il est possible que quelques achats subséquents d'actions privilégiées sur le marché ordinaire. . .

M. Garneau: Nous parlons de la situation de 1980. C'est le montant que M. McCrossan avançait, 20 millions de dollars en impôt. Tout ce que j'ai dit est survenu en 1982, 1983 et 1984.

[Texte]

Mr. Holland: The decrease in the level of taxes paid by the banks occurred over the period of 1976 to 1979. That was the period when their tax rate fell 50% from what they reported it as being to the very low figures discussed by Mr. McCrossan. They therefore purchased the term preferred shares prior to the expansion of that capital base.

Mr. Garneau: The banks issued billions and billions of dollars in preferred shares at floating rates in 1982, 1983 and 1984.

Mr. Holland: Yes, they did.

Mr. Garneau: They had to match it, but it is a consolation—

Mr. Holland: In part they would, but partly they probably purchased a few too many term preferred shares back in 1978. Accordingly, some of their interest reductions were not of use to them and it became cost effective for them to issue non-deductible—

Mr. Garneau: One way or the other, your conclusion to Mr. McCrossan's remark as to why it happened was that it is largely due to the investment in preferred or common shares.

Mr. Holland: In the case of the banks it is preferred shares, and largely the so-called term preferred shares, which were very similar in most attributes other than taxation to debt. This led to the changes that were made in 1978.

Mr. Garneau: Compared to the trust companies, where 75% of their assets were mortgages, the capacity of the trust company to invest very ably in preferred shares is limited because of the type of liabilities they had—

Mr. Holland: That is true, but as Mr. McCrossan pointed out, there is quite a leveraging effect. You really do not have to eliminate all your revenues from tax but just the margin on those revenues from tax. Since your margin is typically, say, 10% or even less, you only have to have that percentage of your assets switched out of debt and interest-bearing instruments and into securities that receive dividends in order to have the effect of eliminating taxable income. That is a difference, rather than a gross amount.

An hon. member: [Inaudible—Editor].

Mr. Holland: Yes, so there is quite a leveraging impact. Obviously some changes were made to the taxation of banks in the tax reform proposals having to do with the calculation of loan-loss reserves, and so it is probably fair to say—

• 1210

The Chairman: How does that help? Right now they have a five-year averaging of loan losses. How does that raise any revenue?

[Traduction]

M. Holland: La diminution du niveau d'impôt payé par les banques est survenue de 1976 à 1979. C'est à cette époque que leur taux d'imposition a diminué de 50 p. 100 par rapport à ce qu'elles déclaraient, c'est-à-dire les chiffres très bas dont a parlé M. McCrossan. Elles ont donc acheté des actions privilégiées à terme, avant l'expansion de leur base de capital.

M. Garneau: Les banques ont émis des milliards de dollars d'actions privilégiées à taux flottant, en 1982, 1983 et 1984.

M. Holland: C'est exact.

M. Garneau: Elles devaient contrebalancer cela, mais c'est une consolation. . .

M. Holland: Elles l'auraient fait, mais en partie; elles ont probablement ajouté un peu trop d'actions privilégiées à terme, en 1978. En conséquence, une partie de leurs réductions d'intérêts ne leur était d'aucune utilité, de sorte qu'il devenait rentable d'émettre des. . .

M. Garneau: D'une façon ou d'une autre, votre conclusion de ce que disait M. McCrossan sur les causes de tout cela est que c'est en grande partie dû au fait d'avoir investi dans des actions privilégiées ou ordinaires.

M. Holland: Dans le cas des banques, ce sont les actions privilégiées, et surtout celles qu'on appelle les actions privilégiées à terme, très semblables, dans presque toutes leurs caractéristiques, sauf la taxe sur l'endettement. C'est ce qui a abouti aux changements apportés en 1978.

M. Garneau: Dans le cas des sociétés de fiducie, dont l'actif était constitué à 75 p. 100 d'hypothèques, la capacité de la société de fiducie d'investir adéquatement dans les actions préférentielles est restreinte en raison du type d'actif de ce genre de sociétés. . .

M. Holland: C'est vrai, mais comme le faisait remarquer M. McCrossan, l'effet de levier est considérable. Il n'est pas vraiment nécessaire d'éliminer toutes les recettes d'impôt mais simplement la marge sur ces recettes provenant de l'impôt. Puisque la marge est habituellement d'environ 10 p. 100, voire moins, il suffit de faire passer ce pourcentage de l'actif des instruments d'endettement ou portant intérêt vers des valeurs qui reçoivent des dividendes, pour que cela élimine le revenu imposable. C'est une différence, plutôt qu'un montant brut.

Une voix: [Inaudible—Éditeur].

M. Holland: Ainsi, l'effet de levier est considérable. Il est évident que certains changements ont été apportés à l'impôt des établissements bancaires, dans les projets de la réforme fiscale qui touchent le calcul des réserves pour pertes sur prêt, et, conséquemment, il n'est probablement pas faux de dire. . .

Le président: Quelle en est l'utilité? Actuellement les pertes sur les prêts sont étalées sur cinq ans. Comment cela peut-il générer des revenus?

[Text]

Mr. Holland: That is only one of the changes being proposed for the banks. Over time it does not raise or lower revenues.

The Chairman: It does not raise a nickel of revenue because they have got massive losses now.

Mr. Holland: No, no.

The Chairman: By allowing them to write their loans off quicker, in effect, you reduce their taxes.

Mr. Holland: It depends on whether or not their loan losses in that year are greater or less than what they have been on average over the last five years. In some years it will result in—

The Chairman: What is the probability now? Is it not that by recognizing foreign loan losses and domestic loan losses, as they seem to be wont to do, they are going to wind up with substantial losses? Rather than have to average those losses out over the next five years, you are giving them a great big gift by saying come on aboard, boys, and write them all off this year and next year.

Mr. Holland: That is not true.

The Chairman: So the effect of tax reform is to give them a huge upfront advantage. Tell me that you are not doing that.

Mr. Holland: That is not clear. This year under the current rules, they would be writing down their foreign assets. Looking into the future and over the past four or five years, they have had abnormally high loan losses. The question remains, and it is a question of judgment, whether over the next five years, loan losses will be less than that abnormally high experience they have just had, or whether it will be more. It is very difficult to say. What the change is doing is moving banks to a situation where their tax in a given year will, with greater certainty, reflect their actual situation in that year.

The Chairman: I happen to agree with the move, because I think the original five-year averaging thing was crazy. I do not see how that is a positive action in order to collect revenue. I do not think it collects a nickel of revenue. Indeed, right now it probably costs revenue. I think it happens to be a good move. I am not saying it is not.

Mr. Holland: That is just a small part of the change and was not viewed as a revenue raiser among the package of changes. The change that in particular will raise revenues, with respect to provisioning of banks for loan losses, is the move away from the system of par transfers. The banks, unlike other financial institutions have had until now, for their book purposes, a contingent account called the tax allowable appropriation account which allows them to move moneys out of retained earnings and into a special box called the tax allowable appropriations account, and in doing so, to obtain a tax deduction. Under tax reform

[Translation]

M. Holland: Ce n'est qu'une des modifications envisagées dans le cas des banques. Au fil du temps, cela n'entraîne ni augmentation ni diminution des revenus.

Le président: Cela ne génère aucun revenu parce qu'elles subissent actuellement des pertes considérables.

M. Holland: Non.

Le président: En les autorisant à passer leurs prêts rapidement en charge, on réduit en fait leur impôt.

M. Holland: Tout dépend si leurs pertes sur les prêts cette année-là sont supérieures ou inférieures à la moyenne des cinq dernières années. Certaines années, cela entraînera...

Le président: Quelle est la probabilité actuellement? Ne pourrait-on dire qu'en reconnaissant les pertes sur les prêts étrangers et les pertes sur les prêts au Canada, ainsi qu'on semble souhaiter le faire, on aboutira à des pertes considérables? Au lieu de leur faire étaler leurs pertes sur les cinq prochaines années vous leur donnez un magnifique cadeau en leur disant, allez, embarquez et radiez-les entièrement cette année et l'an prochain.

M. Holland: Ce n'est pas vrai.

Le président: Ainsi, l'effet de la réforme fiscale est leur donner un énorme avantage initial. Dites-moi que ce n'est pas ce que vous faites.

M. Holland: Ce n'est pas évident. Cette année, en vertu des règles actuelles, elles amortiraient leur actif à l'étranger. Si on regarde l'avenir et les quatre ou cinq années antérieures, on constate qu'elles ont subi des pertes sur prêt anormalement élevées. Une question demeure, et c'est une question de jugement, et c'est de savoir si, au cours des cinq prochaines années, les pertes sur prêt seront inférieures ou supérieures à celles anormalement élevées qu'elles viennent de subir. Il n'est pas facile de répondre à cette question. L'effet de la réforme est de placer les banques dans un contexte où, pour une année donnée, leur impôt reflétera avec une plus grande certitude leur situation réelle cette année-là.

Le président: Je suis d'accord avec ce changement, car, à mon avis l'autre méthode, c'est-à-dire l'étalement sur cinq ans, était insensée. Je ne vois pas en quoi cette mesure pourrait être un moyen positif pour percevoir des revenus. Je ne crois pas que cela permette de percevoir cinq cents de plus. En fait, actuellement, c'est probablement le contraire. Je pense que c'est une bonne mesure. Je ne dis pas le contraire.

M. Holland: C'est seulement une petite partie de la réforme; elle n'était pas perçue comme un générateur de revenus, dans l'ensemble des modifications. Le changement qui sera le plus susceptible de régénérer des revenus, en ce qui a trait aux réserves des banques contre les pertes sur prêt, est la démarcation qui s'opère, par rapport au système de virements à la RTP. Les banques, contrairement aux autres institutions financières, disposaient jusqu'à maintenant, pour leur comptabilité, d'un compte de prévoyance appelé compte de provisions déductible d'impôt, leur permettant de sortir de l'argent

[Texte]

they will no longer have the ability to make tax deductible transfers into that account. That is the principal source of revenue with respect to the banks.

The Chairman: Please tell us how that raises revenue. That is just an accounting device for taking reserves against future losses, and any company does that. If I have a bad account receivable on my books, I might take an appropriation against it at 10%.

Mr. Holland: No, the system is a bit more complex than that.

The Chairman: Sure it is, but in essence that is the system.

Mr. Holland: No, that is not correct. Let us forget about the smoke screen of the five-year average, for a second. The banks are currently allowed a deduction both for their doubtful debts and any write-downs of loans. Their doubtful debts are called specific provisions and they have write-downs of loans. Those are deductions similar in nature to the doubtful debt deduction that any financial institution, or as you say, any company is allowed, or a bad debt deduction.

In addition to that deduction, banks are also allowed to make these appropriations to an account for contingencies. Generally, contingent accounts are not allowed as a deduction in the income tax system. So they had both their stock of deductions—representing their loan-by-loan appraisal of their stock of loans, and the likelihood of realizing the principal value on those—and as well, an additional contingent account that was allowed tax deductions. That additional contingent account which previously was allowed as tax deductions, will no longer be allowed tax deductions. That means that account was determined as a percentage of assets, approximately 1% of assets, up to the first \$2 billion of assets.

• 1215

The Chairman: I understand. You are talking about the 1% thing.

Mr. Holland: So as you had growth in assets, even if they had had that account full up, if they added 10% growth in assets, they could add another 10% of the value of accumulated deductions as a deduction.

The Chairman: Okay, I understand.

Mr. Holland: And that is what the banks will no longer have access to.

The Chairman: How much revenue does that raise?

Mr. Holland: Just the numbers I have here add a couple of types of institutions together. It would be in the order of—and Paul can get the exact figure for me—in the early years, it would be raising on an ongoing basis, say

[Traduction]

des bénéfices non répartis pour le mettre dans ce compte spécial, et, ce faisant d'obtenir une déduction d'impôt. Avec la réforme fiscale, elles ne pourront plus faire de transferts, déductibles d'impôt à ce compte. C'est, dans le cas des banques, la principale source de revenu.

Le président: Expliquez-nous de quelle façon cela génère des revenus. C'est simplement une technicalité comptable qui permet de constituer des réserves en prévision des pertes futures. N'importe quelle société procède ainsi. Si j'ai de mauvaises créances dans ma comptabilité, je peux en passer 10 p. 100 en charge sur une provision constituée à cette fin.

M. Holland: Non, le système est un peu plus compliqué que cela.

Le président: Bien sûr, mais essentiellement, c'est ainsi.

M. Holland: Non, ce n'est pas exact. Oublions un instant cet écran de fumée qu'est l'étalement sur cinq ans. Actuellement, les banques ont droit à une déduction pour leurs créances douteuses et pour l'amortissement des prêts, elles ont des provisions spéciales pour des créances douteuses et peuvent amortir les prêts. Ces déductions sont analogues à la déduction pour créances douteuses à laquelle a droit toute institution financière ou, ainsi que vous le dites, toute compagnie.

En plus de cette déduction, les banques ont également le droit de constituer ces provisions dans un compte d'éventualités. En général le système d'impôt sur le revenu n'autorise pas de déduction pour les comptes d'éventualités. Si, elles avaient à la fois leur portefeuille de déductions représentant leur évaluation prêt par prêt de leur portefeuille de prêts, ainsi que la possibilité d'en réaliser la valeur principale, et en même temps, un autre compte d'éventualités, déductible d'impôt. Ce compte supplémentaire d'éventualités qui était antérieurement déductible d'impôt, ne le sera plus. Ce compte était fixé selon le pourcentage de l'actif, environ 1 p. 100 de l'actif, jusqu'à concurrence d'une première tranche de deux milliards de dollars d'actif.

Le président: Je vois, vous parlez de ce 1 p. 100.

M. Holland: Ainsi, s'il y avait croissance de l'actif, et même si le compte était plein, si l'actif augmentait de 10 p. 100 elles pouvaient ajouter un autre 10 p. 100 de la valeur des déductions accumulées.

Le président: Je vois.

M. Holland: Et c'est ce à quoi les banques n'auront plus accès.

Le président: Quels sont les revenus que cela génère?

M. Holland: Les données que j'ai en ma possession mettent ensemble deux ou trois types d'institutions. Cela se situerait dans les... et Paul pourrait me fournir les chiffres exacts... dans les premières années, le montant

[Text]

\$30 million a year approximately. That would be increasing over time.

Mr. Paul Dick (Chief of Special Projects, Corporate Tax Analysis Section, Department of Finance): That is just the banks, though.

Mr. Holland: Yes, I am just talking about the banks.

The Chairman: The trust companies have this right too, do they?

Mr. Holland: No, the trust company system is different. It has similarities and some of the numbers are the same, some of parameters are the same, but the system itself is quite different. In addition, there is the one-time effect of bringing the reserves back into income, the transitional changes, and that is a larger amount of money but it is being brought back into income over the next five years.

The total impact of that change on government revenues over the next five years is the sum of two components: an ongoing impact that is related to the ongoing growth of assets and deductions that they would have been able to make as assets grow and also the fact that this reserve, having been built up, is no longer a deductible reserve and therefore will be coming back into income.

Mr. McCrossan: I wanted to pursue some of the other areas and you have given the banks and the par reserve situation and the intercorporate dividend or after-tax asset situation. In terms of the insurance companies, they had a similar after-tax effect with respect to their common share holdings. They had a different provision with respect to gains and losses on securities in terms of immediate recognition. If I could just illustrate that one for you and you could confirm if I am right.

If you take the simplest sort of security offered by all three institutions, a five year GIC-type security, and let us assume that they had an asset of five-year bond of 10% and they were paying the depositor 8.5%, they had expenses of 1% and a margin of 0.5%, roughly, between the 8% and the 8.5%. So we have a simple completely immunized situation: 10% security, 8.5% obligation to the public, 0.5% profit margin, and 1% expense margin.

If interest rates rise 1% and the depositor neither reduces their money or withdraws the money nor sells the security, the only thing that happens is the 0.5% margin comes into taxable income. Is that right? It comes in, they receive 10% income each year, they have to pay out 9.5% expenses each year.

Mr. Holland: It is about 9% expenses.

Mr. McCrossan: No, after the interest and 1% on expenses—

Mr. Holland: Oh, I see. You add half.

[Translation]

augmenterait constamment, disons environ trente millions de dollars par an. Et le montant augmenterait avec le temps.

M. Paul Dick (chef des projets spéciaux, Section de l'analyse de l'impôt sur les sociétés, ministère des Finances): Cependant, cela ne touche que les banques.

M. Holland: Bien sûr, je ne parlais que des banques.

Le président: Mais les sociétés de fiducie ont aussi ce droit, n'est-ce pas?

M. Holland: Non, le système des sociétés de fiducie est différent. On y trouve certaines analogies et certains des chiffres sont les mêmes, tout comme certains des paramètres, mais le système même est très différent. En outre, le fait de ramener des réserves dans le revenu a un effet ponctuel, des changements provisoires, et il s'agit d'un montant plus grand, ramené dans le revenu sur les cinq années suivantes.

L'effet total de ce changement sur les revenus du gouvernement au cours des cinq prochaines années est la somme de deux éléments: un effet permanent, lié à la croissance constante de l'actif et des déductions qu'elles auraient pu faire à mesure que l'actif augmentait et en outre, le fait que cette réserve, qui a été constituée, n'est plus déductible d'impôt et, en conséquence, qu'elle sera réintégrée dans le revenu.

M. McCrossan: Je voulais aborder certaines autres questions. Vous avez parlé des banques, de la situation de la réserve RTP et des dividendes intersociété ou de la situation de l'actif après impôt. En ce qui a trait aux sociétés d'assurance, on y trouvait un effet analogue après impôt en ce qui a trait à leur portefeuille d'actions ordinaires. Elles avaient une réserve différente pour les gains et pertes sur les titres, en matière de prise en compte immédiate. Permettez-moi d'illustrer mon point de vue; vous pourriez me dire si j'ai raison.

Prenons le titre le plus simple de titre offert par les trois institutions, à savoir un titre CPG de cinq ans, et supposons qu'elles avaient un actif d'obligations à cinq ans de 10 p. 100 et payaient aux déposants 8.5 p. 100; les dépenses étaient de 1 p. 100 et la marge, d'environ 0.5 p. 100, entre le 8 p. 100 et ce 8.5 p. 100. On se trouve donc en présence d'une situation d'immunisation totale: 10 p. 100 en titres, 8,5 p. 100 d'obligations publiques, 0,5 p. 100 de marge bénéficiaire et une marge de dépense de 1 p. 100.

Si les taux d'intérêt augmentent de 1 p. 100 et que le déposant ne réduit pas sa mise de fonds, ne la retire pas et ne vend pas son titre, la seule chose qui se produit est que la marge de 0,5 p. 100 figure en revenu imposable. Est-ce exact? Ces sociétés reçoivent un revenu de 10 p. 100 par an et doivent dans le cours de la même période, déboursier 9,5 p. 100 en dépenses.

M. Holland: Cela donne environ 9 p. 100 de dépenses.

M. McCrossan: Non, compte tenu des intérêts et de dépenses de 1 p. 100. . .

M. Holland: Je vois, vous en ajoutez la moitié.

[Texte]

Mr. McCrossan: —and 0.5% that is profit shows up as income. Okay?

Mr. Holland: Yes.

Mr. McCrossan: Now, if interest rates rise by 1% from 10% to 11% and they trade for equal securities, trade a security they have. They sell the security they have and they buy an identical security offered by another institution or whatever, and the effect is that they have neither actually gained nor lost money because they are still completely immunized, or they take a substantial tax loss because they take the \$100 bond, which was worth \$100 previously, and it is sold at \$92. They take an \$8 capital loss. That capital loss is reflected into income, so the Part I income—notwithstanding that they have not changed their profitable position one iota—in real profit, Part I tax is reduced. Is that right?

• 1220

Mr. Holland: I believe so, if they were to trade in their assets.

Mr. McCrossan: Similarly, if interest rates fell from 10% to 9%, they would make no real profit. They would be completely immunized. But they would have a big Part I gain, which would be taxable, because they would now trade that security at \$108 rather than \$100. They would have neither made a profit nor lost a profit, based on that.

The underlying reason I am getting to is that liabilities are always held at book, assets are held at market if you trade them.

Mr. Holland: Yes, I understand where it is coming from.

Mr. McCrossan: The net effect on the Part I tax is that if you are in a mildly inflationary environment, which we were in from 1947 to 1982, more or less continuously, the tax rules on recognition of capital gains kill your Part I tax on the—

Mr. Holland: No. You require changes in the rate of inflation, therefore changes in the interest rate, to have that effect.

Mr. McCrossan: To have a continuing increase on a cyclical basis.

Mr. Holland: If interest rates were continuing to rise.

Mr. McCrossan: Right.

Mr. Garneau: Is it treated as capital gains? No.

Mr. McCrossan: It is treated as income.

Mr. Holland: It is income, because it is part of the inventory.

Mr. McCrossan: Yes. So the point is that even though you have not made a real profit or a real loss, if there is a secular long-term rise in interest rates, it will tend to ensure that insurance companies that trade, as most of

[Traduction]

M. McCrossan: ... et 0,5 p. 100 de bénéfice qui figure comme revenu. Est-ce exact?

M. Holland: Oui.

M. McCrossan: Si le taux d'intérêt passe de 10 p. 100 à 11 p. 100, c'est-à-dire une augmentation de 1 p. 100, et que ces sociétés transigent des titres d'égale valeur, offrent un titre en leur possession. Elles vendent ce titre et achètent un titre identique offert par une autre institution ou qui que ce soit: l'entreprise n'a rien gagné ni perdu, car elle reste en situation d'immunisation totale ou encore, elle subit une perte substantielle en impôt parce qu'elle prend le titre de 100\$, qui valait auparavant 100\$, et qui se vend 92\$. Elle subit une perte en capital de 8\$. Cette perte en capital se reflète sur le revenu de sorte que, même si sa situation bénéficiaire n'a absolument pas changé, il y a prélèvement d'impôt en vertu de la Partie I. Est-ce exact?

M. Holland: Je crois que oui, si elle y met son actif.

M. McCrossan: De la même façon, si le taux d'intérêt passe de 10 p. 100 à 9 p. 100, elle ne ferait aucun bénéfice réel. Elle serait dans une situation d'immunisation totale. Cependant, elle ferait un bénéfice énorme, en vertu de la Partie I, qui serait imposable, car elle transigerait alors ce titre à 108\$, et non plus à 100\$. Sur cette base, elle n'aurait ni réalisé un bénéfice, ni perdu de bénéfice.

Ce à quoi je veux en venir est que l'actif est toujours comptabilisé aux livres, tandis que l'actif l'est à la valeur marchande, s'il est négocié.

M. Holland: Oui, je vois d'où cela vient.

M. McCrossan: L'effet net sur l'impôt en vertu de la Partie I est que, dans un contexte légèrement inflationniste, ce qui était le cas plus ou moins de 1947 à 1982, les règles de l'impôt sur la reconnaissance des gains de capital éliminent l'impôt en vertu de la Partie I...

M. Holland: Non, il faut que le taux d'inflation change et, conséquemment, le taux d'intérêt, pour produire cet effet.

M. McCrossan: Pour que l'augmentation soit continue et cyclique.

M. Holland: Si les taux d'intérêt continuent d'augmenter.

M. McCrossan: Exact.

M. Garneau: Mais s'il est traité en gains de capital? Non.

M. McCrossan: Il est traité comme un revenu.

M. Holland: C'est un revenu, parce qu'il fait partie des stocks.

M. McCrossan: Oui. Ainsi, même si vous n'avez fait ni bénéfice réel ni perte réelle, si les taux d'intérêt continuent d'augmenter à long terme, à très long terme, cela aura tendance à faire en sorte que les sociétés

[Text]

them do, have no taxable Part I income, because liabilities are at book, assets are at market. The combination of operating in a mildly inflationary environment, or an accelerating inflationary environment, which we experienced, together with the inter-corporate dividends... Forget about all the other things we have talked about—the games that were being played with CIF, the Canadian Investment Fund, on the policy loans and so on. Those two things alone would have killed tax, essentially, because what comes out as taxable income out of the Part I formula has no relationship to real profit on the operation whatsoever, because you have one measured on book value... the liability side is always on book, the asset side is always on market. Do you accept that?

Mr. Holland: I can accept what you have said about the impact. Whether or not your conclusion is correct would depend on the facts.

Mr. McCrossan: Right.

Mr. Garneau: But there is a limitation to what you are talking about. I lived through that. The limitation is that you still have your five-year deposit. If you are playing that game once and you have an 11% security matched now—it will be a year after—you will have a five-year security with a four-year deposit. And if you play that too hard—

Mr. McCrossan: No. No.

Mr. Garneau: —you will be caught at the point, because when you borrow money, it will be at higher than 11%.

Mr. McCrossan: What I was suggesting is that if you bought a five-year bond initially, after one year you would—

Mr. Garneau: To match with the five-year deposit.

Mr. McCrossan: —after one year you sold that now four-year bond and purchased a four-year bond. There is no “dis-intermediation” with term. You always stayed immunized. I was not suggesting what you were doing, which was going away from an immunized position.

Mr. Garneau: Now you have to make the assumption that the four-year security trades at the same rate as the five-year security, and—

Mr. McCrossan: You are selling a four-year security—

Mr. Garneau: Your example is true technically, but I am not sure the manager of a portfolio would do that on a large basis, because he can be caught along the road.

Mr. McCrossan: I understand. I just wanted to draw out why there was no Part I income being derived. We could go through the other issues, and you might want to give an explanation of the relative impact of the reserve

[Translation]

d'assurance qui font des transactions, et la plupart en font, n'auront aucun revenu imposable en vertu de la Partie I, car le passif est comptabilisé selon la valeur aux livres et l'actif, à la valeur marchande. Si l'on fonctionne dans un contexte légèrement inflationniste ou, comme nous l'avons connu, si on est aux prises avec une inflation galopante, et qu'on ajoute à cela des dividendes intersociété... Laissons de côté toutes les autres choses dont nous avons parlé, les jeux avec le CIF, le Canadian Investment Fund Ltd, sur les prêts sur police, etc. Ces deux choses, à elles seules, auraient éliminé l'impôt, tout simplement, car ce qui devient revenu imposable selon la formule de la Partie I n'a pas de rapport avec les bénéfices réels d'exploitation, car l'une de ces choses est mesurée selon la valeur aux livres... la partie passif est toujours «aux livres», tandis que l'actif est toujours évalué à la valeur marchande. Êtes-vous d'accord?

M. Holland: Je suis d'accord à propos des effets. Pour la question de savoir si votre conclusion est exacte, cela dépendra des faits.

M. McCrossan: Vous avez raison.

M. Garneau: Mais il existe une limite à ce dont vous parlez. J'ai connu cela. La limite est que le dépôt de cinq ans demeure. Si on joue à ce jeu une fois et qu'on a un titre à 11 p. 100, c'est-à-dire un an plus tard, on se retrouve avec un titre de cinq ans, mais dont le dépôt est de quatre ans. Et si l'on fait cela trop souvent...

M. McCrossan: Non.

M. Garneau: ... on se fait attraper car, si l'on emprunte de l'argent, ce sera à plus que 11 p. 100.

M. McCrossan: Ce que je voulais dire est que, si on a, au départ, acheté une obligation de cinq ans, après un an...

M. Garneau: Pour correspondre au dépôt de 5 ans.

M. McCrossan: ... après un an, on vend l'obligation sur laquelle il reste maintenant quatre ans et on achète une obligation de 4 ans. Il n'y a pas de «non-intermédiation». On reste toujours en situation d'immunisation. Je ne parlais pas de la situation que vous décriviez, qui s'éloignait de l'immunisation.

M. Garneau: Il faut alors formuler l'hypothèse que le titre de quatre ans se négocie au même taux que celui de cinq ans...

M. McCrossan: Il s'agit de vendre un titre de quatre ans...

M. Garneau: Techniquement, votre exemple est correct, mais je doute que le gestionnaire d'un portefeuille fasse cela sur une vaste échelle, car il peut se faire attraper en cours de route.

M. McCrossan: Je vois. Je voulais simplement faire ressortir la raison pour laquelle on ne dérive aucun revenu en vertu de la Partie I. Nous pourrions passer à autre chose; peut-être voudrez-vous nous préciser l'effet

[Texte]

provisions and the foreign operation provisions, because your assessment of them is not in the white paper, obviously. That was in your thinking when you drew up the white paper.

I wonder if I could just move on to the Part XII tax. The Part XII tax, the investment income tax, originated out of the Carter proposals. And as originally developed, it was a surrogate tax on the tax-free build-up inside the insurance company policies. That Part XII tax had offsets. First of all, it was not a separate tax; it was an alternative minimum tax, in effect. Do you accept that?

• 1225

Mr. Holland: No. It had certain interactions with the Part I tax, but it certainly was not an alternative minimum tax. It was intended to tax a different component of the company's income.

Mr. McCrossan: All right. The original tax was a tax on interest minus expenses on all business. I am sure you are aware of the flip-flops that were around in the 1970s.

Mr. Holland: Yes. That was because of the way it interacted with the Part I tax, which was intended to have the effect I said—that the Part I taxed one component of the income accruing inside a company, and the Part XII taxed another component of the income accruing inside a company.

Mr. McCrossan: In any case, just to go back, the original proposal was that it was essentially a tax on the corporations in lieu of the policyholders, and it was assessed at 15% of interest income less, as I recall, 22.5% of expenses.

Mr. Holland: A number of expenses were deducted directly and some other expenses were deducted in part rather than in whole.

Mr. McCrossan: Right. And premium tax expenses?

Mr. Holland: I believe provincial premium taxes were a credit against that. There was a credit against the tax where a premium tax was paid.

Mr. McCrossan: Okay. So the original tax then was a surrogate tax, representing the fact that policyholders had a tax-free inside build-up. It was assessed at 15% of investment income less a proportion of expenses credited against premium taxes. Your new and improved interest tax differs significantly, I guess, in the following ways: it does not apply to all business any more, only to business where there is a tax-free inside build-up in effect remaining as a result of the 1981 changes.

Mr. Holland: Yes.

Mr. McCrossan: There is no deduction for expenses or offset for premium taxes.

[Traduction]

relatif des dispositions touchant les réserves et les opérations à l'étranger car, évidemment, votre évaluation à ce sujet ne figure pas dans le Livre blanc. C'était votre objectif, quand vous avez préparé le Livre blanc.

Pourrions-nous passer à l'impôt en vertu de la Partie XII. L'impôt en vertu de la Partie XII, c'est-à-dire sur les revenus d'investissement, a pour origine les propositions Carter. Conformément à l'intention initiale, il s'agissait d'un impôt de substitution sur l'accumulation de revenus en franchise d'impôt dans les polices des sociétés d'assurance. L'impôt de la Partie XII peut être compensé par tout autre chose. Tout d'abord, il ne s'agit pas d'un impôt séparé; en fait, c'est une autre forme d'impôt minimal. Êtes-vous d'accord?

M. Holland: Non. Il y a une certaine interaction entre cet impôt et celui de la Partie I, mais ce n'est certainement pas une autre forme d'impôt minimal. Cet impôt vise un autre élément du revenu de la compagnie.

M. McCrossan: Très bien. Initialement l'impôt s'appliquait aux intérêts une fois défalquées les dépenses. Je suis convaincu que vous êtes au courant de ce qui se faisait dans les années 1970.

M. Holland: Oui. C'est à cause de l'interaction avec l'impôt de la Partie I qui, comme je l'ai mentionné, frappait un élément du revenu d'une compagnie, alors que l'impôt de la Partie XII s'appliquait à un autre élément du revenu.

M. McCrossan: De toute façon, le but de la proposition initiale était essentiellement d'appliquer aux sociétés au lieu des titulaires de contrats un impôt de 15 p. 100 sur les revenus d'intérêt moins, si je me souviens bien, 22,5 p. 100 des dépenses.

M. Holland: Un certain nombre de dépenses étaient déductibles directement et entièrement, et d'autres en partie seulement.

M. McCrossan: Bien. Et les dépenses au titre de la surtaxe?

M. Holland: Je pense que la surtaxe provinciale pouvait être appliquée à un crédit. Il y avait un crédit d'impôt pour les frais encourus au titre de la surtaxe.

M. McCrossan: Très bien. L'impôt initial était alors un impôt indirect pour refléter le fait que les titulaires de contrats pouvaient accumuler des sommes non imposables. L'impôt a été fixé à 15 p. 100 des revenus de placement moins une partie des dépenses imputées aux surtaxes. Le nouvel impôt sur les intérêts est très différent en ce sens qu'il ne vise plus toutes les activités, s'appliquant uniquement aux sommes non imposables demeurées en réserve par suite des modifications de 1981.

M. Holland: Oui.

M. McCrossan: Il n'y a pas de déduction pour les dépenses ou pour compenser les surtaxes.

[Text]

Mr. Holland: Well, it is not that there is no deduction for expenses; there is deduction for expenses that are related to the income that is being taxed.

Mr. McCrossan: I understand that. The assessment previously and under the Carter proposals was that a proportion of general expenses were related to the income tax proposal. If this is then a surrogate tax still—I mean, that is the original rationale, and they only apply to the business that is a tax-free build-up—it would seem to me, having priced these products, the tax exceeds the profit margin on interest by a factor of 4:5:1. A 15% of interest tax exceeds total interest margins in the products by a factor of 4:5:1.

Mr. Holland: The Part I tax is intended to tax the margin on the interest, and does. And the Part XII tax taxes that portion of the income that is not subject to Part I tax but nevertheless is accruing inside the company to fund future liabilities of the company and currently accruing on a tax-free basis.

Mr. McCrossan: Right.

Mr. Holland: It therefore taxes that income accruing in the company, that part. You are not looking at the margin any more; you are looking at something that in a sense is inside the margin.

Mr. McCrossan: I understand that. I am happy to hear that is the rationale behind the tax. My question is have you compared the taxes that will be recovered under the new Part XII tax against the taxes that would have been recovered had the inside tax not been tax-deferred but reported directly to Revenue Canada?

Mr. Holland: No.

Mr. McCrossan: Why not? If the tax is in fact imposed because there is a tax-free build-up, is there not some obligation on the Department of Finance in designing the tax to ensure that the tax levied bears some relation to what would have been collected if it were not tax-deferred, not tax-sheltered?

• 1230

I put it to you—and I would like to see your estimates—that the tax you are collecting is greater than 10 times the tax you would collect if the business was not tax-sheltered in the first place. In other words, if the tax-exempt policy clause were eliminated immediately and if you had the triennial reporting of income tax, you would collect less than one-tenth of the tax you are assessing with the new improved Part XII tax. Can you prove I am wrong? Have you done any work whatsoever to compare the actual taxes collected against the taxes you are assessing? You have admitted this is your rationale for collecting it.

Mr. Holland: No, I did not say this. I said there was—

[Translation]

M. Holland: Ce n'est pas qu'il n'y a pas de déduction pour les dépenses; la déduction s'applique aux dépenses reliées aux revenus qui sont imposés.

M. McCrossan: Je comprends. Sous le régime précédent et selon les propositions Carter, une partie des dépenses générales était visée par les propositions relatives à l'impôt sur le revenu. S'il s'agit toujours d'un impôt indirect—c'est le raisonnement derrière tout cela—et s'il s'applique uniquement aux activités permettant l'accumulation de sommes non imposables—il me semble, d'après mes calculs, que l'impôt est supérieur à la marge de profit sur les intérêts, et ce dans une proportion de 4:5:1. Un impôt de 15 p. 100 sur les intérêts dépasse la marge d'intérêt global par un facteur de 4:5:1.

M. Holland: L'impôt de la Partie I vise la marge de profit sur les intérêts. L'impôt de la Partie XII s'applique à la partie du revenu non visée par l'impôt de la Partie I, même si ces revenus servent à financer des engagements futurs de la compagnie et ne sont actuellement pas imposables.

M. McCrossan: Oui.

M. Holland: L'impôt frappe donc les revenus de la compagnie, du moins cette partie-là des revenus. Il n'est plus question de marge maintenant; c'est quelque chose qui en fait partie.

M. McCrossan: Je comprends. Je suis heureux d'entendre qu'il y a une explication pour cet impôt. J'aimerais vous demander si vous avez comparé les impôts qui seront perçus en application de la nouvelle Partie XII au regard des impôts que nous aurions récupérés si, au lieu d'être reporté, ils étaient déclarés directement à Revenu Canada?

M. Holland: Non.

M. McCrossan: Pourquoi pas? Si le but de l'impôt est de frapper les sommes accumulées non imposées, est-ce que le ministère des Finances ne devrait pas s'assurer que les sommes perçues correspondent en quelque sorte au montant qu'on aurait recueilli sous l'ancien régime de report d'impôt et d'abri fiscal?

Je vous dis—et j'aimerais que vous nous donniez vos chiffres—que l'impôt que vous percevez est dix fois plus élevé que celui que vous recouvreriez si ces activités ne bénéficiaient pas d'un abri fiscal. En d'autres termes, si l'exemption était abolie immédiatement, et si les déclarations d'impôt étaient faites tous les trois ans, vous recueilleriez moins d'un dixième de l'impôt que vous percevrez sous le nouveau régime amélioré de la Partie XII. Pouvez-vous me démontrer que je n'ai pas raison? Avez-vous fait des calculs comparatifs des impôts que vous recouvrez actuellement et des impôts que vous prévoyez de récupérer? Vous avez avoué que c'était ce qui justifiait l'impôt.

M. Holland: Non, ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit qu'il y avait. . .

[Texte]

Mr. McCrossan: I think the record will show you did say it.

Mr. Holland: No, I said there is income accruing to the company inside the company, which is used to pay off future liabilities of the company. This income, which previously had not been subject to tax, will now be subject to tax.

The Chairman: It will reduce the benefit to the policy-holder.

Mr. Holland: I do not know what it will do. It really depends on the actions of the insurance companies.

Mr. McCrossan: You repeated it right then. You say there is income inside the company that is not subject to current tax.

Mr. Holland: Yes.

Mr. McCrossan: My question is: If it were subject to current tax, if in fact the income—

Mr. Holland: But where is it within the company?

Mr. McCrossan: At the policy-holder level, if it is reported to the policy-holder. You are only taxing the exempt policies where the tax is not reported. If there were no exempt policies and if the income was flowed through to you, then you would not have the rationale for imposing the Part XII tax. Have you not calculated the amount of tax you would receive by virtue of taxing the policy-holders directly? Or did you just pick these figures out, eliminate the deduction and say it is a nice revenue item?

The Chairman: I am going to adjourn the meeting and let you figure it out. We will see you at 7.30 p.m. The meeting is now adjourned to this room at 7.30 tonight.

[Traduction]

M. McCrossan: Je pense que le compte rendu en témoignera.

M. Holland: Non, j'ai dit que la compagnie se servait de revenus pour payer des engagements futurs. Ces revenus qui n'étaient pas imposables auparavant le seront désormais.

Le président: Cela sera au désavantage des titulaires de contrats.

M. Holland: Je ne sais pas ce que ça fera. Tout dépend de ce que les compagnies d'assurance décideront de faire.

M. McCrossan: Vous avez quand même répété ce que je voulais entendre. Vous avez dit que la compagnie avait des revenus qui n'étaient pas actuellement imposés.

M. Holland: Oui.

M. McCrossan: Ma question est la suivante: si ces revenus sont désormais imposés, s'ils sont en fait. . .

M. Holland: Mais où se trouvent ces revenus de la compagnie?

M. McCrossan: Au niveau des titulaires de contrats, s'ils sont déclarés. L'impôt s'applique uniquement aux polices exemptées lorsqu'il n'y a pas de déclaration de revenus. S'il n'y avait pas de polices exemptées d'impôt, et si les revenus ne vous étaient pas rapportés, vous ne seriez pas justifiés d'appliquer l'impôt de la Partie XII. N'avez-vous pas calculé le montant d'impôt que vous recevriez en imposant directement les titulaires de contrats? Vous êtes-vous contentés d'éliminer la déduction et de dire que cet impôt serait une bonne source de revenu?

Le président: Je vais lever la séance et vous laisser y réfléchir. Nous vous reverrons à 19h30. La séance est levée jusqu'à 19h30.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES

From the Department of National Revenue:

Richard Fulford, Assistant Deputy Minister;
Mike Burpee, Director, General Excise Program.

*From the Tax Policy and Legislation Branch of the
Department of Finance:*

David Dodge, Assistant Deputy Minister;
Brian Willis, Senior Tax Policy Officer;

David Holland, Acting Director, Corporate and
Resource Tax Analysis Division.

TÉMOINS

Du ministère du Revenu national:

Richard Fulford, sous-ministre adjoint;
Mike Burpee, directeur, Programmes de l'accise.

*De la Direction de la politique et de la législation de
l'impôt du ministère des Finances:*

David Dodge, sous-ministre adjoint;
Brian Willis, fonctionnaire supérieur, Politique de
l'impôt;

David Holland, directeur intérimaire, Division de
l'analyse de l'impôt sur les sociétés et les ressources.

C 26
F59
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 82

Tuesday, August 25, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 82

Le mardi 25 août 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finance and Economic Affairs

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livre blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, AUGUST 25, 1987

(107)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 7:44 o'clock p.m. this day, in Room 308 (West Block) the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Aideen Nicholson and Norman Warner.

In attendance: From the Committee's Research Staff: C. David Weyman, Research Director, (Tax Reform); H. Bert Waslander, Research Director; Sean Aylward, France Castonguay and Anthony Knill, Research Officers.

Witnesses: From the Policy and Legislation Branch of the Department of Finance: David Dodge, Assistant Deputy Minister; Gerry Lalonde, Officer Business and Property, Personal; Al Short, General Director, Legislation.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (See *Minutes of Proceedings and Evidence*, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70).

The witnesses answered questions.

At 9:57 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 AOÛT 1987

(107)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 19 h 44, dans la pièce 308, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, directeur de recherche (réforme fiscale); H. Bert Waslander, directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay et Anthony Knill, attachés de recherche.

Témoins: De la Direction de la politique et de la législation de l'impôt du ministère des Finances: David Dodge, sous-ministre adjoint; Gerry Lalonde, fonctionnaire, Entreprises, biens et particuliers; Al Short, directeur général, Législation.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes, le 18 juin 1987. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Les témoins répondent aux questions.

À 21 h 57, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, August 25, 1987

• 1940

The Chairman: I am going to start this meeting. We are continuing with our consideration, under Standing Order 96(2), of the white paper and other documents related to tax reform. We have as our witnesses the members of the Tax Planning Committee from the Department of Finance, Mr. Dodge and company.

The first item I want to deal with is telecommunications taxes. Miss Nicholson, would you like to carry on with telecommunications?

Miss Nicholson: First of all, on telecommunications, the figures are high. It is a big jump: a new 8% tax on certain things.

The Chairman: Ten percent on everything, is it not, across the board?

Mr. David Dodge (Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance): We would introduce a new telecommunications tax at the rate of 10%, which would apply to all business services, local and long distance. For residential customers it would apply to long distance only. The basic exclusions would be local service for residential customers and—this is very important—services that need not be purchased from the carrier. So if the physical telephones can be purchased at Radio Shack, if you rent those from the carrier, then they would not be subject to tax.

At the same time, the rate of tax on cable would be lifted from 8% to 10%. The estimated revenues from these taxes are on the order of \$850 million.

The Chairman: What if you are a commercial customer and you buy your telephone equipment, renting only the service from the telephone company? Does that mean if you rent the equipment from the telephone company, you do not pay tax on the equipment?

• 1945

Mr. Dodge: That is correct.

The Chairman: So commercial operators who rent a telephone exchange are in the same position as commercial operators who own their own telephone exchange and you only pay it on the communication part or the wires or whatever.

Mr. Dodge: Yes. It is the telecommunication service and clearly, Mr. Chairman, we did not want to put the companies in a position where there would be a clear tax

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 25 août 1987

Le président: Nous reprenons l'examen du Livre blanc et des autres documents relatifs à la réforme fiscale, conformément à l'article 96(2) du Règlement. Nos témoins sont les membres du Comité de planification fiscale du ministère des Finances, c'est-à-dire M. Dodge et ses collègues.

Le premier sujet que je voudrais aborder aujourd'hui est celui des taxes sur les télécommunications. Mademoiselle Nicholson, voulez-vous commencer?

Mme Nicholson: Ma première remarque, au sujet du secteur des télécommunications, est que le chiffre proposé est élevé. Il y a en effet une forte augmentation, puisqu'on propose une nouvelle taxe de 8 p. 100 sur certaines choses.

Le président: N'est-ce pas 10 p. 100 sur tout?

M. David Dodge (sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de la législation, ministère des Finances): Le gouvernement propose d'instaurer une nouvelle taxe de 10 p. 100 sur les télécommunications, qui s'appliquerait à tous les services commerciaux, qu'ils soient locaux ou interurbains. En ce qui concerne les services résidentiels, la taxe ne s'appliquerait qu'aux communications interurbaines. Les principaux secteurs exemptés seraient donc les services locaux des clients résidentiels et, ce qui est très important, les services que l'on n'est pas obligé d'acheter aux sociétés exploitantes. En d'autres mots, les téléphones que l'on peut acheter chez Radio Shack ou louer aux sociétés exploitantes ne seraient pas assujettis à la taxe.

D'autre part, la taxe sur les services de câblodiffusion serait relevée de 8 à 10 p. 100. Les recettes attendues de ces taxes sont de l'ordre de 850 millions de dollars.

Le président: Quelle serait la situation d'une entreprise achetant ses propres appareils téléphoniques et se contentant de louer les services aux sociétés exploitantes? D'autre part, une entreprise ne faisant que louer du matériel à une société exploitante serait-elle exemptée de la taxe sur ce matériel?

M. Dodge: C'est exact.

Le président: Donc, une entreprise louant un central téléphonique serait dans la même situation qu'une autre ayant acheté son propre central, c'est-à-dire qu'elle ne paierait de taxe que sur les services de communication, les câbles, etc.?

M. Dodge: Oui. La taxe ne s'appliquerait qu'aux services de télécommunications. En effet, monsieur le président, nous ne voulions pas placer les entreprises dans

[Texte]

incentive to purchase equipment from somebody else rather than lease it from them.

Miss Nicholson: From a consumer's point of view, at this point they have Bell going to CRTC for permission to raise rates, and at the same time we have this proposed tax increase. The accumulative increase is going to be quite considerable for some people. What was the rationale for doing it at this particular time?

Mr. Dodge: The basic rationale for the extension of the tax to telecommunication services is that as we move towards phase 2, we are trying to keep rates as low as possible and broaden the base out. There are very few services which under our existing sales tax mechanisms really can be taxed fairly and effectively. Telephone services are one.

Telephone services have been taxed traditionally at the provincial level. It is probably the only service which is taxed federally in the United States. The broadening of the base argument, and the ability to do the tax, meant it was a logical place to reach for the temporary revenues necessary to make up the difference between the \$2 billion income tax cut on individuals and the \$1 billion income tax increase on corporations.

Miss Nicholson: It almost sounds as though a telephone is being seen as a luxury rather than a necessity. Yet for elderly people or for people with young children, a telephone would seem to be a necessity. Is the intent when the sales tax comes along to hit again with sales tax on telephone service?

Mr. Dodge: At that time the federal sales tax would, of course, be eliminated and that would include the two special taxes associated with that, the tax on cable and the tax on telephones. Telephone services would be included in the base for the new tax.

Miss Nicholson: What about the treatment of salesmen and women who need a telephone in their car? Is that going to be allowable as a business expense in some way or will those people still pay the full 10% extra?

Mr. Dodge: As I pointed out at the start, for business telephones the tax will apply to local as well as long-distance services, so if it is a business telephone the tax will apply to the cellular service.

The Chairman: But you cannot get cellular service in a house, or can you?

Mr. Dodge: If you have a business service to your house, then that will be taxed, the local charge will be taxed. If it is a private line to your house, it will not be taxed. Similarly, if for purely recreational purposes you

[Traduction]

une situation telle qu'elles seraient incitées, par le régime fiscal, à acheter leur matériel à quelqu'un d'autre plutôt qu'à le louer aux sociétés exploitantes.

Mme Nicholson: En ce qui concerne les consommateurs, leur facture globale risque d'augmenter considérablement, puisque Bell demande actuellement au CRTC l'autorisation d'augmenter ses tarifs, au moment même où vous proposez d'augmenter la taxe. Quelle est la justification de cette proposition?

M. Dodge: Si nous proposons d'appliquer la taxe aux services de télécommunications, c'est parce que nous voulons maintenir le taux le plus bas possible et élargir l'assiette fiscale alors que nous avançons vers la deuxième phase de la réforme. Avec le régime actuel de la taxe de vente, il y a très peu de services qui peuvent être assujettis à la taxe de manière équitable et efficace. Les services téléphoniques tombent dans cette catégorie.

Dans notre régime fiscal, les services téléphoniques sont normalement taxés au niveau provincial, alors que ce sont probablement les seuls services qui sont taxés au niveau fédéral aux États-Unis. En ce qui concerne l'élargissement de l'assiette fiscale, nous avons considéré que taxer de tels services serait tout à fait logique pour obtenir les recettes temporaires nécessaires afin de compenser le manque à gagner résultant de la réduction de deux milliards de dollars de l'impôt sur le revenu des particuliers et de un milliard de dollars sur le revenu des entreprises.

Mme Nicholson: On a cependant l'impression que pour vous les services téléphoniques sont un luxe plutôt qu'une nécessité. Or, ce n'est pas du tout le cas pour les personnes âgées ou les familles ayant de jeunes enfants. Lorsque la nouvelle taxe de vente sera mise en place, allez-vous encore une fois l'appliquer aux services téléphoniques?

M. Dodge: Évidemment, lorsque nous abolirons la taxe de vente fédérale, nous abolirons en même temps les deux taxes spéciales appliquées aux services de câblodiffusion et aux services téléphoniques. Les services téléphoniques seront alors assujettis à la nouvelle taxe.

Mme Nicholson: Qu'en sera-t-il pour les vendeurs qui ont besoin d'avoir un appareil téléphonique dans leur automobile? Allez-vous les autoriser à déduire les frais correspondants ou seront-ils obligés d'acquitter en totalité cette taxe supplémentaire de 10 p. 100?

M. Dodge: Comme je l'ai précisé au début, pour les services téléphoniques commerciaux, la taxe s'appliquera aux services locaux aussi bien qu'aux services interurbains, ce qui signifie qu'elle s'appliquera aussi aux services de téléphone cellulaire.

Le président: Mais on ne peut pas obtenir de service cellulaire dans une résidence?

M. Dodge: S'il s'agit d'un service commercial installé dans votre maison, il sera assujéti à la taxe. S'il s'agit d'un service privé, il ne le sera pas. De même, si vous avez un téléphone cellulaire dans votre voiture à des fins

[Text]

have a cellular telephone in your car, that service would also be a local service.

[Translation]

purement récréatives, il sera considéré comme un service local.

• 1950

Miss Nicholson: Is there any consultation with the cable companies before the communications tax is decided on?

Mr. Dodge: With the cable companies or the telephone company?

Miss Nicholson: The telephone company.

Mr. Dodge: We had considerable consultations, both with provinces and with some of the major carriers.

The Chairman: If you have more than one residential phone in your home, is that second residential phone a real residential phone? In other words, if your daughter happens to have a telephone in her portion of the house, is that a residential phone?

Mr. Dodge: Yes, it is.

The Chairman: So you can have multiple residential phones.

Mr. Dodge: Yes, as long as it is a residential charge and not a business charge.

The Chairman: Do you want to ask a couple of questions in connection with financial institutions?

Miss Nicholson: Yes. First of all, I wanted to ask about the removal of the discretionary authority from the Superintendent of Financial Institutions, with respect to determining the amount of loan losses deductible for tax purposes. According to the white paper, this will now be a joint decision-making process between Revenue Canada and the Superintendent of Financial Institutions.

It sounds a little cumbersome. For one thing, Revenue Canada's audit will be several years after the fact; for another, it seems to remove a certain element of predictability.

Mr. Dodge: Doubtful debts which the Superintendent of Financial Institutions says banks should have on their books would in fact go on their books. The problem comes in the in the audit, which brings up the question of when they are taken out of the doubtful category and go back into productive assets.

That is determined after the fact. This audit procedure we would not want to take away from Revenue Canada. It would make no sense to do so. There are some further details that we have discussed with the Superintendent, with Revenue Canada, and with the banks to ensure a fixed and not too cumbersome procedure. I cannot fill you in on the details, but we can arrange to get that information to you.

Mme Nicholson: Avez-vous consulté les sociétés de câblodiffusion avant de décider d'appliquer cette taxe sur les communications?

M. Dodge: Avec les sociétés de câblodiffusion ou avec les sociétés de téléphone?

Mme Nicholson: Avec les sociétés de téléphone.

M. Dodge: Nous avons entrepris des consultations très poussées, aussi bien avec les provinces qu'avec certaines des principales sociétés exploitantes.

Le président: Si quelqu'un a un deuxième téléphone résidentiel chez lui, ce téléphone sera-t-il vraiment considéré comme un téléphone résidentiel? Autrement dit, si votre fille a un téléphone dans sa chambre, s'agira-t-il d'un téléphone résidentiel?

M. Dodge: Oui.

Le président: On pourra donc avoir plusieurs téléphones résidentiels?

M. Dodge: Oui, à condition qu'il s'agisse bien de téléphones résidentiels et non commerciaux.

Le président: Mademoiselle Nicholson, voulez-vous poser des questions au sujet des établissements financiers?

Mme Nicholson: Oui. Je voudrais d'abord savoir pourquoi vous proposez d'enlever aux surintendants des établissements financiers le pouvoir discrétionnaire de déterminer le montant des pertes sur prêts pouvant être déduites du revenu fiscal. Selon le Livre blanc, le surintendant devra partager ce pouvoir de décision avec Revenu Canada.

Cette procédure me paraît assez lourde. En effet, les vérifications de Revenu Canada n'interviendront que plusieurs années après coup; d'autre part, cette méthode ajoute un certain degré d'imprévisibilité aux activités bancaires.

M. Dodge: Si le surintendant des institutions financières dit que certaines créances douteuses des banques doivent être comptabilisées, elles devront l'être. Le problème ne se posera qu'au moment de la vérification comptable, ce qui soulève la question de savoir quand ces créances douteuses devront être transférées de cette catégorie à celle des créances productives.

Cela est déterminé après coup. Nous ne voulons en aucun cas enlever à Revenu Canada le pouvoir d'effectuer ce genre de vérifications, ce qui n'aurait aucun sens. Lors de nos discussions avec le surintendant, avec Revenu Canada et avec les banques, nous avons examiné d'autres détails destinés à garantir la mise en place d'une procédure fixe et la moins lourde possible. Je ne puis vous donner tous les détails ici mais, si vous le souhaitez, nous pouvons vous les communiquer par écrit.

[Texte]

[Traduction]

• 1955

Miss Nicholson: As I understand the situation, the financial institutions can continue to fully deduct write-offs of bad loans and will not be permitted a deduction from contingency reserves.

Mr. Dodge: Right.

Miss Nicholson: However, there is now a limitation on the deduction for specific provisions. I guess the theory is that financial institutions being cautious, perhaps have established provisions for doubtful cases in the past, which seemed reasonable and prudent, but perhaps were greater than the losses that actually occurred. Therefore some kind of correction was made for this.

I know that some people who have been in touch with me seem to think it has been overcorrected and that now with the advantage of hindsight, institutions will be punished for having been prudent. Also institutions may be pulled both ways because the Superintendent of Financial Institutions will require a high degree of prudence from a regulatory point of view. Then Revenue Canada, after the event, will be saying, you were too cautious and we are not going to allow you money on this. Then they really will not know quite where they are.

Mr. Dodge: I am hesitant to try to fill you in on the details because I may miss something. The basic principle is that when banks declare for financial statement purposes that a loan is doubtful, then banks or trusts or any lending institution will be able to take that as a deduction. However, a certain amount of those loans we would expect to come back into the performing loan category.

Having looked at the historical record, it varies a fair bit institution by institution. In recent history, which has not been the best of times, depending on the institution something between 7% and 25% of loans that have been declared doubtful return to the performing loan category.

As you said, the incentive for tax purposes is to be cautious if there were no mechanism, when those loans came back to be performing, to recapture the tax saving. Ideally, if it were not for administrative complexity, you would do that on a loan by loan basis. However, that is highly complex, and so we have attempted to look for a formula to handle the problem for loans the banks do not want to account for on a loan by loan basis. It is only for very large loans that you would clear the account on a loan by loan basis. For the hundreds of thousands of consumer and small business loans, it is just not practical.

The search for an equitable formula is, however, not complete. There is a problem because different institutions provision a little differently. That is the

Mme Nicholson: Si je comprends bien, les établissements financiers pourront continuer de déduire le plein montant des sommes radiées au titre de créances irrécouvrables, mais ne seront pas autorisés à les déduire de leurs réserves d'urgence.

M. Dodge: C'est exact.

Mme Nicholson: Cependant, la déduction autorisée au titre de provisions spécifiques est actuellement limitée. Dois-je en conclure que votre théorie est que les établissements financiers, qui sont normalement très prudents, ont peut-être établi dans le passé des provisions pour créances douteuses qui paraissaient raisonnables et prudentes mais se sont avérées supérieures aux pertes effectivement encourues. Autrement dit, vous auriez jugé nécessaire de redresser sensiblement la barre.

Je peux toutefois vous dire que certaines personnes avec qui j'ai été en contact semblent croire que le redressement a été excessif et aboutit à pénaliser les établissements qui ont fait preuve de prudence. D'autre part, les établissements financiers risquent d'être tirés à hue et à dia, puisque le surintendant des institutions financières continuera d'exiger qu'elles fassent preuve de beaucoup de prudence. Or, Revenu Canada risque plus tard de leur dire qu'elles ont fait preuve de trop de prudence et de refuser leurs déductions. Les institutions financières risquent alors de ne plus savoir quoi faire.

M. Dodge: J'hésite beaucoup à vous répondre de manière détaillée, car je risque d'oublier certains éléments. Notre principe fondamental est que, lorsque les banques déclarent dans leurs états financiers qu'une créance est douteuse, elles doivent avoir la possibilité de réclamer une déduction. Toutefois, nous pouvons penser qu'une certaine partie de ces créances douteuses reviendra plus tard dans la catégorie des créances productives.

L'expérience nous a appris que le pourcentage varie sensiblement d'un établissement à l'autre. Ces dernières années, alors que la situation n'était pas particulièrement réjouissante, le pourcentage de créances douteuses qui sont redevenues productives s'est établi entre 7 et 25 p. 100.

Comme vous l'avez dit, le régime fiscal doit favoriser la prudence, à condition de permettre à l'État de récupérer les taxes non acquittées, au moment où ces créances redeviennent productives. Dans l'idéal, cette opération devrait se faire pour chaque prêt, mais cela serait beaucoup trop complexe sur le plan administratif. Nous nous sommes donc efforcés de trouver une formule permettant de résoudre le problème pour les prêts que les banques ne veulent pas comptabiliser à titre individuel. Évidemment, pour les très gros prêts, on peut résoudre le problème sur une base individuelle. Par contre, pour les centaines de milliers de prêts à la consommation ou aux petites entreprises, cela n'est pas envisageable.

Pour le moment, nous n'avons pas encore trouvé de formule tout à fait équitable, le problème étant que chaque établissement financier n'établit pas ses provisions

[Text]

exercise in which we are now engaged. There is no disagreement between the Inspector General, the department and the financial institutions on the principle. The problem is to get a workable formula that will not simply be a creator of jobs for bank auditors.

Miss Nicholson: Could I ask the reason for deciding that the reserves not to be permitted would include guarantees, letters of credit and bankers' acceptances?

• 2000

Mr. Dodge: There is a problem in accounting for these. I am not going to be able to sufficiently explain that problem exactly to you. We will certainly get an explanation back from the fellows who really know.

Miss Nicholson: The white paper proposes to levy penalties on reporting inaccuracies, whether they are due to wilful misrepresentation or inadvertent error.

Mr. Dodge: Could I ask that we deal with this when we deal with the general anti-avoidance, because we can then deal with the whole section on penalties and so on. I will have my right people here on that. We had anticipated dealing with that in the—

The Chairman: That is on the schedule for tonight. The next item I want to deal with is farmers, and I want to deal with that for no more than three-quarters of an hour. Then I want to deal with anti-avoidance provisions for the balance of the evening.

Mr. Cassidy: May I just ask a point of order or whatever—there were some other things I think some of us wanted to raise. I am not sure when, but will we have an opportunity to do that at some other time? I have several things listed relating to, for instance, corporate minimum tax, interest deductibility, autos and office expenses and tax expenditures.

Now, the list of material prepared by the research staff originally I think related to questions raised back in June—

The Chairman: That is correct.

Mr. Cassidy: —so some of these may not have been raised at that time, but they are still appropriate areas of questioning with the Finance department, it seems to me, and I think perhaps helpful in our overall work.

Mr. C. David Weyman (Consultant to the Committee): Mr. Chairman, the situation is that those questions Mr. Cassidy has referred to have been put to the officials. The officials are preparing a written response to them dealing with a number of the outstanding areas on the corporate side, and they have indicated that the answers will be available probably at the beginning of next week; hopefully by the end of this week, but by the beginning of next week.

[Translation]

tout à fait de la même manière. En conséquence, nous poursuivons nos recherches mais, sur le plan des principes, je puis vous dire qu'il n'y a aucun désaccord entre l'inspecteur général, le ministère et les établissements financiers. Notre souci est de trouver une formule pratique qui ne sera pas simplement un mécanisme de création d'emploi pour les vérificateurs des comptes bancaires.

Mme Nicholson: Puis-je vous demander pourquoi vous avez décidé que les réserves ne seraient pas autorisées, comprendraient les garanties, les lettres de crédit et les effets acceptés?

M. Dodge: Il y a en effet un problème à ce sujet, mais je ne serais pas en mesure de vous donner une réponse immédiatement. Nous l'obtiendrons des spécialistes.

Mme Nicholson: Le Livre blanc envisage d'imposer des pénalités en cas de déclarations erronées, que les erreurs soient délibérées ou non.

M. Dodge: Puis-je vous demander de réserver cette question jusqu'à ce que nous examinions les dispositions destinées à lutter contre l'évitement de l'impôt, car nous pourrions alors traiter en même temps du problème des pénalités. Je serai alors accompagné des spécialistes appropriés. Nous avons prévu que ce soir. . .

Le président: C'était prévu au programme pour ce soir. Pour le moment, je voudrais consacrer pas plus de trois quarts d'heure aux dispositions relatives aux agriculteurs, afin de consacrer la fin de la soirée aux dispositions relatives à la lutte contre l'évitement de l'impôt.

M. Cassidy: J'invoque le Règlement, monsieur le président. Certains d'entre nous souhaitaient examiner plusieurs autres sujets, et je ne sais pas quand nous pourrions le faire. Pourriez-vous me le dire? J'ai en effet plusieurs questions à poser concernant, par exemple, l'impôt minimum des sociétés, la déductibilité des frais financiers, des frais d'automobile et des frais de bureau, et les dépenses fiscales.

Les documents préparés par nos chercheurs portent sur des questions qui avaient été soulevées à l'origine au mois de juin. . .

Le président: C'est exact.

M. Cassidy: . . . et nous n'avions pas alors obtenu toutes les réponses voulues. Il y a donc encore d'autres domaines que nous voudrions aborder avec les responsables du ministère des Finances.

M. C. David Weyman (conseiller du Comité): Les questions dont parle M. Cassidy ont été adressées aux responsables du ministère et ceux-ci nous préparent actuellement des réponses écrites. Il s'agit notamment de questions relatives à l'imposition des sociétés. Les responsables du ministère nous ont dit que les réponses seront probablement prêtes dès le début de la semaine prochaine, voire à la fin de cette semaine.

[Texte]

We will then be able to determine what remaining items are outstanding. A lot of them are of a general nature and it is for that reason we are not dealing with them tonight—because this response is coming—and hopefully after that, depending on what is still outstanding, we will get back to the officials.

Mr. Cassidy: Therefore you are saying that most of the areas that I raised. . . May I ask just specifically about the areas of automobile expenses and office in the home expenses? It is not a big issue in revenue terms, but it sure as heck is a big issue in terms of people out there, as I believe you have heard, David.

Mr. Dodge: Not a trivial issue in revenue terms, either.

Mr. Cassidy: I think it might be helpful to get something on the record.

The Chairman: You have those questions, I think, Mr. Dodge, do you not?

Mr. Dodge: Yes.

The Chairman: You are getting us a departmental answer, including the revenue costs and all the rest of those things.

Mr. Dodge: Yes.

Mr. Cassidy: On those particular things?

The Chairman: Yes, yes.

Mr. Cassidy: Is it possible for us to spend even 10 minutes on this at some point this evening just to at least have put on the record in general terms, recognizing that the details might be to come, what the department thought it was trying to do when it brought in rules which have been viewed as being as fairly stringent?

The Chairman: The only problem with that is I think we are going to get into the political framework of the rules. I have difficulty with them the same as you do and I think anybody dealing with this has difficulty with them.

Mr. Cassidy: Yes. Well no, I am asking him if David, as a responsible official, says that this was a political decision and we simply put into practice what we were told to put by our political masters. That is maybe the wrong reply, but it is an appropriate reply.

• 2005

The Chairman: I have a fairly substantially long letter to David with respect to these things, and they are all included in the items they are getting back to us on, setting out the detail we will want. Obviously that has to be circulated. Then I was thinking if that was not satisfactory and we could not get something satisfactory,

[Traduction]

Nous serons alors en mesure de faire le point sur les questions en suspens. Beaucoup d'entre elles sont de nature générale, et c'est pourquoi nous n'avions pas prévu d'en traiter ce soir, en plus du fait que nous attendons les réponses. S'il subsiste ensuite des zones d'ombre, nous verrons avec les responsables du ministère ce que nous pouvons faire.

M. Cassidy: Donc, vous dites que la plupart des questions que j'avais abordées sont encore en suspens. Ne pourrais-je pas cependant poser tout de suite des questions sur les frais d'automobile et les frais de bureau encourus par les personnes travaillant chez elles? Cela ne représente pas des recettes très importantes, au niveau fiscal, mais il est certain que c'est une question très importante pour les personnes concernées, comme on vous l'a certainement dit, David.

M. Dodge: Cela n'a d'ailleurs rien de trivial en ce qui concerne les recettes.

M. Cassidy: Il serait peut-être bon d'avoir dès maintenant une réponse à ce sujet.

Le président: Vous avez reçu le texte de ces questions, monsieur Dodge?

M. Dodge: Oui.

Le président: Vos services sont donc en train de nous préparer des réponses à ce sujet, concernant notamment les recettes fiscales en jeu?

M. Dodge: Oui.

M. Cassidy: Dans ces domaines particuliers?

Le président: Oui, oui.

M. Cassidy: Peut-être pourrions-nous quand même consacrer une dizaine de minutes à cela ce soir, dans le simple but d'obtenir les réponses générales du ministère, étant entendu que les réponses détaillées nous seront fournies plus tard. Il pourrait notamment être utile de savoir pourquoi le ministère a jugé bon d'introduire des règles que d'aucuns jugent relativement extrêmes.

Le président: Le seul problème que pose cette question est qu'elle va nous amener à examiner des décisions d'ordre politique. J'ai autant de mal que vous à accepter ce genre de proposition, et je suis sûr que je ne suis pas le seul.

M. Cassidy: Certes, mais je voudrais simplement demander à David, responsable du ministère, s'il s'agissait là d'une décision purement et simplement politique. Ce serait dommage, mais ce serait une réponse acceptable de sa part.

Le président: J'ai adressé à David une lettre relativement longue à ce sujet, lui indiquant clairement toutes les informations que nous souhaitons obtenir sur cette question. Vous avez sans doute reçu un exemplaire de cette lettre. Si nous n'obtenons pas de réponses satisfaisantes, nous pourrions alors organiser une autre

[Text]

we would have another meeting with the officials, and perhaps with the Minister too.

Mr. Cassidy: Could we still, at some point before 9.30 a.m., reserve 10 minutes just to—

The Chairman: All right, sure.

Mr. Cassidy: Either now or later. Do you want to get on with the farm stuff now?

The Chairman: I would like to get on with the farm stuff, because I think it is important to get a couple of things on the record. The essence of the problem is what do you mean by a partial accrual method of accounting? Some of the tax specialists are saying that as of now, all farmers are on an accrual basis; if they are profitable, they can account back to a cash basis, but otherwise they keep their books on an accrual basis. You can imagine that this has caused massive consternation in the farming communities, particularly in western Canada.

The essence of it is this. They suggest that as of the proposal, everyone must keep his books on an accrual basis, including inventory expense allowed only when inventory is sold, prepaid expenses allowed only when goods and services are used, accounts receivable and payable counted when services are rendered and received.

What is the intent here and what are the rules going to say? How do we answer the people who believe the ability to do their books on a cash basis is their right as Canadian citizens?

Mr. Dodge: I can take the last one, Mr. Chairman. Let me first say that unfortunately the arrangements we had thought we had made to have the information material distributed through Agriculture representatives and so on in western Canada fell through, and we only learned about four weeks after the fact that the material had not gotten out. Therefore, there is a lot of misinformation, particularly because there have been a few columns in *Grainnews* and other farmers' newspapers that have in fact put out the wrong information, and this really has caused a lot of problem.

We are moving with a special information program to try to make sure the situation is clarified, not just for farmers but also for a number of the accountants who have it balled up. There is an unfortunate situation that has occurred because of misinformation, which we are trying to move to correct.

Now let us deal with the substance. I would ask Gerry Lalonde to quickly go through this, because it is one of those unfortunate things that may sound a hell of a lot more complicated than it actually is. The two-shoe-box system remains, in essence; there are just slightly different things you put in the shoe boxes.

[Translation]

réunion avec les responsables du ministère, voire avec le ministre.

M. Cassidy: Pourrions-nous quand même, vers 9h30, réserver une dizaine de minutes. . .

Le président: Certainement.

M. Cassidy: Ou plus tard. Voulez-vous aborder tout de suite les dispositions relatives aux exploitations agricoles?

Le président: Oui, car je crois qu'il est important d'obtenir dès maintenant quelques informations d'ordre général à ce sujet. Le problème fondamental est de savoir ce que vous entendez par comptabilité partielle d'exercice. Certains fiscalistes disent que tous les agriculteurs font actuellement leur comptabilité selon la méthode de la comptabilité d'exercice; s'ils font des bénéfices, ils peuvent employer la méthode de la comptabilité de caisse mais, dans le cas contraire, ils utilisent la méthode de la comptabilité d'exercice. Vous pouvez donc imaginer le degré d'inquiétude que suscitent vos propositions dans les milieux agricoles, surtout dans l'Ouest.

Le coeur du problème est le suivant: selon vos propositions, chacun sera obligé de tenir ses livres selon la méthode de la comptabilité d'exercice, c'est-à-dire de ne comptabiliser les dépenses autorisées d'inventaire que quand ces inventaires seront vendus, les dépenses autorisées payées à l'avance que quand les biens et services seront utilisés, et les comptes débiteurs et créditeurs que quand les services auront été rendus ou reçus.

Qu'est-ce qui justifie cette proposition, et quelles seront les règles pratiques? Que pourrions-nous répondre à ceux qui estiment qu'il est parfaitement de leur droit de tenir leurs livres selon la méthode de la comptabilité de caisse?

M. Dodge: Je répondrai d'abord à cette dernière question, monsieur le président. Hélas, nous avons pris des dispositions pour faire préparer toute une documentation à ce sujet, à l'intention des agriculteurs, et la faire distribuer par les bureaux du ministère de l'Agriculture, mais nous avons appris il y a environ quatre semaines que cette documentation n'avait pas été envoyée. Il y a donc beaucoup d'informations erronées qui ont été diffusées, notamment par le biais d'articles rédigés dans des revues agricoles, telles que *Grainnews*, et cela nous cause beaucoup de problèmes.

Nous avons pris des mesures pour entreprendre un programme d'information spécial, afin de diffuser des corrections appropriées, à l'intention non seulement des agriculteurs mais aussi des comptables spécialisés dans ce secteur. Nous regrettons profondément que ce problème technique ait entraîné la diffusion d'informations erronées.

Nous allons maintenant répondre à votre question de fond, et je demanderais à Gerry Lalonde de le faire, ce qui ne devrait pas prendre beaucoup de temps car c'est beaucoup moins compliqué qu'il n'y paraît. En fait, nous allons conserver le système traditionnel des deux boîtes à chaussure, la seule chose qui change étant ce que l'on va mettre dans chacune d'entre elles.

[Texte]

Mr. Gerry Lalonde (Officer, Business and Property, Personnel, Department of Finance): Mr. Chairman, I will try to respond to your two questions.

The first question was, what is the intent and how are these rules going to work? With respect to the intent, I think it is pretty clear that what the tax reform proposals are trying to do is to fix the system so that the losses in the system are accrual basis losses while the profits in the system can effectively, through a cash basis adjustment, be brought back to what the cash basis profits would have been had the farm been in a positive cash basis position. The way we—

Mr. Cassidy: Would you run that through again, please? I think I can follow it, but I just... The losses are on an accrual basis, but... and what then?

Mr. Lalonde: The intent—not the mechanism but the intent—is to ensure that the losses in the system are accrual basis losses, while the profit that is reported for tax purposes can be anywhere between zero and the true accrual accounting profit. It is achieved through a deduction of what we call the cash basis adjustment or the cash basis reserve.

• 2010

I will explain the mechanism in a minute. Clearly the intent of the policy is to ensure we are at least consistent or getting closer to being consistent with generally accepted accounting principles and the concept of profit in the context of calculating farm losses, while the benefit of cash basis accounting will still be maintained on the positive side.

As you may know, in the context of tax reform for most other sectors, we have tried to move income for tax purposes closer to financial statement income as well. For farmers we are trying to move closer to financial statement losses rather than a cash basis—

The Chairman: How would you like to explain it in terms of cows.

Mr. Lalonde: It is a very good suggestion.

The Chairman: Seriously, they may say their cow had a calf and they want to know if they have to inventory that calf. Are you telling me they cannot deduct the inventory expense of veterinarians and that sort of thing to deliver that calf? Or do they have to value that calf? Do they have to bring that calf into value? What is the value?

Mr. Dodge: Just a second. You have jumped one step ahead of the intent. Let us just make sure we have it clear. The intent is that if you are reporting positive income on a cash basis, there is no change for tax purposes in the amount of taxes you are going to pay. If you are reporting losses, however, you can only deduct accrual losses against other income sources. We are trying to prevent, if you

[Traduction]

M. Gerry Lalonde (agent, Entreprises et biens immobiliers, Personnel, ministère des Finances): Je vais essayer de répondre à vos deux questions, monsieur le président.

La première portait sur les buts visés par les nouvelles règles. Il est tout à fait clair qu'il s'agissait de corriger le régime actuel, afin que les pertes soient comptabilisées selon la méthode de la comptabilité d'exercice, les profits pouvant en fait, au moyen d'un redressement selon la méthode de la comptabilité de caisse, être comptabilisés selon cette méthode si l'exploitation s'était retrouvée dans une situation de trésorerie positive. La manière...

M. Cassidy: Pourriez-vous recommencer? Je crois comprendre mais je n'en suis absolument pas certain. Les pertes sont comptabilisées selon la méthode d'exercice mais...

M. Lalonde: L'objectif, non pas le mécanisme, est de garantir que les pertes encourues par l'exploitation sont des pertes d'exercice, alors que les profits déclarés aux fins de l'impôt peuvent se situer entre zéro et les profits réellement obtenus. On atteint ce résultat en autorisant une déduction de ce que nous appelons un redressement de caisse ou une réserve de caisse.

Je vais vous expliquer le mécanisme dans un instant. Pour le moment, je dirais que l'objectif de la politique est manifestement d'assurer un minimum de cohérence eu égard aux principes comptables généralement reconnus et au concept de profit, dans le cadre du calcul des pertes agricoles, tout en préservant, du côté positif, l'avantage de la comptabilité de caisse.

Comme vous le savez, pour la plupart des autres secteurs, nous nous sommes efforcés de concevoir la réforme fiscale de façon à établir une meilleure concordance entre le revenu fiscal et le revenu figurant dans les états financiers. Pour ce qui est des exploitants agricoles, nous nous sommes efforcés de nous rapprocher des pertes figurant dans les états financiers plutôt que des pertes calculées selon la méthode de caisse.

Le président: Pourriez-vous nous expliquer cela avec des vaches?

M. Lalonde: Excellente suggestion.

Le président: C'est une proposition tout à fait sérieuse, car l'agriculteur veut savoir comment il va devoir comptabiliser ses veaux. Voulez-vous dire qu'il ne pourra pas déduire les frais de vétérinaire encourus lors du vêlage, par exemple? Comment devra-t-il évaluer ses veaux? Devra-t-il le faire?

M. Dodge: Pas si vite, monsieur le président. Nous n'avons pas fini de vous expliquer l'objectif. Je tiens à ce que cela soit bien clair. Pour l'agriculteur qui déclare un revenu positif selon la méthode de caisse, il n'y aura pas de changement au niveau de l'impôt qu'il devra acquitter. Par contre, s'il déclare des pertes, il ne pourra déduire les pertes d'exercice qu'en fonction de ses autres sources de

[Text]

will, the use of cash accounting to create losses to reduce income tax that you would pay on non-farm income.

The Chairman: Can you explain it in terms of cows, now?

Mr. Cassidy: Can I try to put it my words? I think I understand it. You are saying that normally the accrual losses will be less than cashflow deficiencies. Is this correct?

Mr. Dodge: Usually.

Mr. Cassidy: Therefore if any losses are to be applied against other income, you would prefer to move to the lesser of the two, which would normally arise from accrual accounting, which is closer to generally accepted accounting principles.

Mr. Dodge: Yes, it is the principle on which we account for losses and income everywhere else.

Mr. Cassidy: Right. Can you just tell us what is the present system and how does what is proposed differ from the present system?

Mr. Dodge: Under the present system, cash basis losses can be deducted against other income, subject to our famous section 31, which means that it could be restricted if you are a part-time farmer.

Mr. Cassidy: This therefore means that a farmer who grows a lot of wheat but cannot sell the damned stuff—and so it is sitting in his grainery—can in fact chalk up an enormous cash loss, which can then be applied now against other income.

Mr. Dodge: No. This is a very important part of the modification. Let me put it this way. The old practice of going out on December 30 and buying a bunch of cows to put them in your inventory so that you get a cash expense to create a loss will be gone. Or going out and buying 10 years' worth of fertilizer and putting it in your inventory disappears. It is no longer possible to create a loss through those inventory purchases. This is what gets taken away under the current system, not simply because you have a lot of corn in your silo that has not been consumed or because you have a lot of wheat in the bin that you have not been able to sell.

Mr. Weyman: Mr. Chairman, if I could just ask a supplementary question. You said there will be no change in the intent in terms of the measurement of profits for tax purposes; it will remain on a cash basis.

[Translation]

revenu. Autrement dit, nous voulons éviter l'utilisation de la comptabilité de caisse pour créer des pertes permettant de réduire l'impôt sur le revenu pouvant être exigible sur des revenus non agricoles.

Le président: Pouvez-vous nous l'expliquer avec des vaches?

M. Cassidy: Je voudrais voir si j'ai bien compris. Vous voulez dire que, normalement, les pertes d'exercice sont inférieures aux pertes de caisse, n'est-ce pas?

M. Dodge: Généralement.

M. Cassidy: Donc, si des pertes doivent être déduites d'autres revenus, vous préféreriez qu'elles soient comptabilisées selon la méthode qui donnera les pertes les moins élevées, c'est-à-dire normalement la méthode de la comptabilité d'exercice, qui est plus conforme aux principes comptables généralement reconnus.

M. Dodge: Oui, c'est la méthode de comptabilisation des pertes et des revenus appliquée partout ailleurs.

M. Cassidy: Bien. Pourriez-vous m'expliquer le système actuel et comment il diffère du système proposé?

M. Dodge: Dans le système actuel, les pertes calculées selon la méthode de caisse peuvent être déduites des autres revenus, sous réserve de notre célèbre article 31, ce qui signifie qu'il peut y avoir une limite en ce qui concerne les exploitants agricoles à temps partiel.

M. Cassidy: Cela signifie qu'un agriculteur qui cultive beaucoup de blé mais ne réussit pas à le vendre, et le garde donc dans ses élévateurs, pourra déduire une perte de caisse énorme, qu'il pourra maintenant imputer contre ses autres revenus.

M. Dodge: Non. C'est là une partie très importante du changement. Je vais vous l'expliquer. Nous allons éliminer l'ancienne tactique qui consistait à aller acheter un troupeau de vaches le 30 décembre, pour les mettre en stock et obtenir ainsi une dépense de caisse permettant de créer une perte. Même chose pour celui qui allait alors acheter des stocks d'engrais pour 10 ans. Il ne sera plus possible de créer des pertes au moyen de tels achats de stock. Voilà ce qui sera modifié par rapport au système actuel, et non pas les dépenses relatives à des stocks de maïs ou de blé énormes que vous pourriez avoir dans vos greniers parce que vous n'avez pas pu les vendre.

M. Weyman: Puis-je poser une question supplémentaire, monsieur le président. Vous dites qu'il n'y aura pas de modification, au niveau des objectifs, pour ce qui est du calcul des profits pour fins fiscales. Ces profits seront toujours calculés selon la méthode de caisse.

• 2015

I just wanted to be clear on one point there. As for measuring, as for the actual accounting requirements of the farmer, under the new rules it will be necessary for farmers to account on an accrual basis.

Je voudrais obtenir une précision. Avec les nouvelles règles, pour sa propre comptabilité, l'exploitant agricole sera obligé d'utiliser la méthode d'exercice.

[Texte]

Mr. Dodge: Absolutely. Let us now come to the mechanics. Perhaps Gerry could lay out the mechanics for us.

Mr. Cassidy: Before he does that, do most farmers now account on an accrual basis?

Mr. Dodge: It is mixed and it is different in the west; predominantly still cash in the east, and much more mixed. Also, it does depend a lot on the magnitude of the operation and whether there is a lot of debt against the farm or not. Farmers who have very large operations and are constantly borrowing and repaying and so on generally will keep a good accrual set of books. Canfarm, for example, which provides accounting services I think to about 15,000 farmers, does it on that basis. Accountants will advise farmers to—

Mr. Cassidy: So generally your more commercial farmers will tend to have a more appropriate accounting system and will lean towards accrual accounting, your less commercial and your smaller farmers, with a smaller proportion of output... but probably a majority of farmers, in terms of numbers, will not use accrual accounting.

Mr. Dodge: That is probably the case in terms of numbers; and there is a fair difference between east and west. There is much more accrual in the eastern farms than there is... I guess I should say there is much more accrual accounting on eastern and non-grain farms in the west than there is on the western grain farms. That is probably a gross simplification, but a reasonable characterization of what the situation is.

Mr. Lalonde: Mr. Chairman, you asked for—and it is probably not a bad idea to start off—a technical explanation of how it works, and the mechanics, with a cow example. I will give my example first in the very simplest version, to identify some of the principles, and then move on to more sophisticated examples to highlight the adjustments we have made to ensure that unintended difficulties are not created.

The very simplest example would be the fellow who starts off at the beginning of the year with \$100 in the bank and no cows. At the end of the year he has taken that \$100 and bought some cows. Now he does not have \$100 in the bank any more. So if you look at that person on an accrual basis system, you would say, well, you had \$100 of expenses, at the end of the year you have \$100 worth of inventory—the \$100 cow—with the result that on an accrual basis your income is zero. You have taken cash, converted it into livestock, and your economic position is flat. You have neither earned money nor lost money.

That is the essence of the accrual accounting system. It is to take into account your inventories in calculating

[Traduction]

M. Dodge: Absolument. Passons maintenant aux détails pratiques, que Gerry va nous expliquer.

M. Cassidy: Avant cela, puis-je vous demander si la plupart des agriculteurs utilisent actuellement la méthode d'exercice?

M. Dodge: Cela varie. C'est encore surtout la méthode de caisse dans l'Est, mais c'est beaucoup plus équilibré. Cela dépend également de l'importance de l'exploitation et de l'importance des dettes par rapport aux revenus agricoles. Les très grandes exploitations qui sont constamment obligées de faire de gros emprunts tiennent généralement une bonne comptabilité d'exercice. Ainsi, Canfarm, qui fournit des services comptables à près de 15,000 agriculteurs, les fournit sur cette base. Les comptables qui conseillent les agriculteurs...

M. Cassidy: Peut-on donc dire, sur un plan général, que les exploitations de nature plus commerciale ont tendance à avoir un système comptable plus approprié, basé sur la méthode d'exercice, alors que les exploitations plus petites et moins commerciales, ayant une production moins importante... Dans l'absolu, toutefois, si on se base sur le nombre d'exploitants, peut-on dire que la majorité n'utilise pas la méthode de la comptabilité d'exercice?

M. Dodge: C'est sans doute vrai dans l'absolu, mais il y a une différence sensible entre l'Est et l'Ouest. On utilise beaucoup plus la méthode d'exercice dans l'Est que... Je devrais plutôt dire qu'on utilise beaucoup plus la méthode d'exercice dans l'Est que dans l'Ouest, et dans l'Ouest, dans les exploitations non céréalières que céréalières. Je réalise que c'est sans doute une répartition trop simpliste, mais je ne suis certainement pas très loin de la réalité en m'exprimant ainsi.

M. Lalonde: Vous avez demandé une explication technique de la réforme, monsieur le président, ce qui n'est probablement pas une mauvaise idée. Le premier exemple que j'utiliserai sera le plus simple possible, de façon à bien faire ressortir les principes fondamentaux, après quoi nous pourrions passer à des exemples plus complexes, de façon à bien identifier les ajustements qui ont été faits pour éviter de créer des difficultés inutiles.

L'exemple le plus simple est celui de l'agriculteur qui commence son exploitation au début de l'année avec 100\$ en banque et aucune vache. A la fin de l'année, il a utilisé ses 100\$ et acheté des vaches. Il n'a donc plus 100\$ en banque. Si on examine sa situation selon la méthode d'exercice, on constate qu'il a eu 100\$ de frais, c'est-à-dire qu'à la fin de l'année il a eu 100\$ de stock, soit une vache de 100\$, ce qui signifie que son revenu, selon la méthode d'exercice, est égal à zéro. Il a converti son argent en bétail, et sa situation économique est neutre. Il n'a ni gagné ni perdu d'argent.

Tel est le principe fondamental de la comptabilité d'exercice. Il s'agit de tenir compte des stocks dans le

[Text]

whether you have gained or lost in the year. It does produce a better measure of profit.

On the other hand, with the cash basis system, if you were to compare what would happen in the same example, you would not take into account the year-end inventory, the \$100 cow. You would take into account the expenditure, \$100, with the result that a \$100 loss would show up for tax purposes. That is inappropriate in the context of measuring profit, which is the usual measure for most businesses other than farming, and it does create a system where there are losses in the tax system that do not bear a lot of relevance to true economic losses.

So what the tax reform proposals would do is if you were to take that same example but assume a baseline of \$200 of accrual basis profit before he buys or sells the last series of cows. . . If he were, for example, to buy \$300 worth of cows at the end of the year, his expenditures would have gone up by \$300. His inventory would have gone up by \$300, with the result that there would be no change in his baseline of accrual basis profits. It would neither increase nor decrease.

• 2020

Had he been on the cash basis, however, that \$300 additional expenditure would have resulted in a \$100 loss. He started with \$200; now, by buying three cows, he has managed to create a \$100 loss, notwithstanding the fact that his economic position has gone neither up nor down. He has converted \$300 cash into \$300 of cows.

The system we have proposed, however, does not go so far as to say that we will take into account the inventory and that is that, and we will not recognize the fact that you have made the expenditures. The system has proposed that you start with your accrual base profit—in the example, \$200—and then you can take into account any inventory you have to create a cash basis adjustment to reduce your income, but not below zero. So in the example I gave you, he would look to his inventory, find \$300 of cows there, and be allowed to deduct \$200 to bring his accrual basis income down to zero, but not below.

So what the proposal does is ensure that the benefit of cash basis accounting can be used to reduce positive farm income but the benefit of cash basis accounting cannot be used in and of itself to create a loss which may then be applied against other sources of income.

The question does come up—and it is a very valid question—of what you do with the fellow who bought the \$300 of cows, in the example I gave, but this is in the next year and one of those cows gives birth to a calf. What do you do with that? If you were to follow accounting principles to the "T", you would take into account your expenditures during the year, which would include feed and veterinary expenses, and you would assign some of those costs to the cost of the calf, and at the end of the year, when you are taking into account your inventories,

[Translation]

calcul des gains ou des pertes de l'année. Cela permet de mieux mesurer les profits.

Par contre, si on voulait analyser la même situation selon la méthode de caisse, on ne tiendrait pas compte des stocks de fin d'année, c'est-à-dire de la vache de 100\$. On tiendrait compte d'une dépense de 100\$, ce qui signifie que l'agriculteur afficherait une perte de 100\$, aux fins de l'impôt. Cela n'est pas approprié pour mesurer les profits, qui sont le critère habituel de la plupart des entreprises autres qu'agricoles, et cela revient à créer des pertes fiscales qui ne reflètent pas les véritables pertes économiques.

Si je reprends le même exemple mais avec 200\$ de profits d'exercice avant que l'agriculteur n'achète ou ne vende sa dernière série de vaches, je vais pouvoir analyser les propositions de la réforme fiscale. Par exemple, si l'exploitant achetait pour 300\$ de vaches à la fin de l'année, ses dépenses auraient augmenté de 300\$. Ses stocks auraient également augmenté de 300\$, ce qui signifie qu'il n'y aurait eu aucun changement au niveau de ses profits d'exercice. Ceux-ci n'auraient ni augmenté ni diminué.

S'il avait utilisé la méthode de la comptabilité de caisse, ses dépenses supplémentaires de 300\$ auraient abouti à une perte de 100\$. En effet, ayant commencé l'exercice avec 200\$, il aurait réussi à créer une perte de 100\$ en achetant trois vaches, alors que sa situation économique n'aurait absolument pas changé. Il aurait simplement converti 300\$ d'argent en 300\$ de vaches.

Le système que nous proposons ne va pas jusqu'à dire que l'on va tenir compte de tous les stocks, un point c'est tout, sans tenir compte des dépenses. Nous proposons en effet de commencer avec les profits d'exercice, 200\$ dans notre exemple, puis de tenir compte de tous les stocks disponibles pour créer un ajustement de caisse afin de réduire le revenu, mais pas en-dessous de zéro. Donc, dans notre exemple, l'exploitant constate qu'il a 300\$ de vaches dans son inventaire et il est autorisé à déduire 200\$ pour ramener son revenu d'exercice à zéro, mais pas en-dessous.

Autrement dit, la réforme permettra à l'exploitant de tirer bénéfice de la comptabilité de caisse pour réduire son revenu agricole positif, mais il ne pourra pas l'utiliser pour créer une perte destinée à compenser d'autres sources de revenu.

La question qui se pose, et elle est très valable, est de savoir ce que l'on va faire de l'exploitant qui a acheté pour 300\$ de vaches pour l'année prochaine, l'une d'entre elles produisant un veau. Comment comptabiliser sa situation? Si on appliquait les principes comptables à la lettre, on devrait tenir compte de ses dépenses durant l'année, lesquelles comprendraient les dépenses de vétérinaire et d'alimentation du bétail, et on en imputerait une partie à la valeur du veau, ce qui signifie qu'à la fin de l'année, lorsque l'exploitant évalue ses

[Texte]

you would assign a cost to that calf. Then, when you are valuing your inventory, if you value at market, of course the cost of the calf is irrelevant. If you value at the lower of cost and market, then you need the cost figure, and that we regard as unacceptable in the context of forcing sophisticated cost accounting methods on farmers.

[Traduction]

stocks, il attribuerait un coût à son veau. Évidemment, si l'on évalue les stocks à leur valeur marchande, le coût du veau n'a aucune importance. Si on choisit d'évaluer les stocks à leur moindre valeur, c'est-à-dire au prix coûtant ou à la valeur marchande, on a alors besoin de connaître le coût du veau et c'est ce que nous jugeons inacceptable puisque cela reviendrait à imposer aux exploitants agricoles des méthodes de comptabilisation des coûts particulièrement complexes.

So what we have proposed—and it is not clear in the white paper; we would be the first to admit that—essentially is that for farm production—and by that I mean animals born on the farm or crops grown on the farm, in the example of the fellow who has the silo full of grain—if the farmer chooses, he can cost that inventory at zero, with the result that, in the types of examples I have been giving, the expenditures would go up by whatever the expenditures were to produce that produce, the inventory would be costed at zero, with the result that in effect the equivalent of a cash basis deduction would still be there for farm production grown on the farm.

Ce que nous avons donc proposé, et nous sommes les premiers à reconnaître que ce n'est pas suffisamment clair dans le Livre blanc, c'est un système spécial pour la production agricole. . . et je veux parler ici des animaux nés sur la ferme ou des récoltes cultivées par l'exploitant, dans le cas de l'exploitant qui a un silo plein de céréales. . . s'il le souhaite, il peut établir à zéro le coût de ses stocks, ce qui signifie, pour les exemples que j'ai donnés, que ses dépenses augmentent du montant nécessaire pour obtenir sa production et que ses stocks seront évalués à zéro, c'est-à-dire que, sur le plan pratique, il aura toujours la possibilité d'avoir l'équivalent d'une déduction fondée sur la comptabilité de caisse.

But it also means that the farmer cannot at the end of the year, if he chooses to have a farm loss, go and purchase some inventory. For example, the grain farmer could not go and purchase 100 bags of fertilizer in order to create, through that expenditure, a farm loss. He could use that expenditure to reduce his accrual basis profit, if he had some, down to zero, and thereby eliminate any tax liability on his farm income; but he could not, through the mere mechanism of buying fertilizer, create a loss which would then be deducted against some other source of income.

Cela signifie cependant également, si l'exploitant choisit d'enregistrer une perte agricole, qu'il ne pourra pas acheter de stocks à la fin de l'année. Par exemple, le producteur céréalier ne pourra pas acheter 100 sacs d'engrais pour créer une perte agricole. Il pourrait utiliser cette dépense pour réduire son profit d'exercice, s'il en a eu, et le ramener à zéro, de façon à ne pas devoir payer d'impôt sur son revenu agricole. Par contre, il ne pourra pas utiliser le simple mécanisme de l'achat d'engrais pour créer une perte qu'il pourrait alors déduire d'autres sources de revenu.

The Chairman: Explain this one to me. The farmer you have bought three cows. Those three cows each had a calf, except in the course of the year one cow died because it was hit by lightning, and another cow stepped in a gopher hole and broke a leg and is crippled. So he really has one healthy cow left, three calves, a crippled cow, and an animal that was taken off in the dead wagon. What is the value of his cows?

• 2025

Mr. Cassidy: This is part of the advanced course in fiscal policy.

Mr. Lalonde: If I can find an example to keep track of, I guess the cow that has gone off in the meat wagon is no longer relevant. Either he has sold it and he has received his proceeds or he knows what they are.

The Chairman: Or at cost of market there was no market.

Mr. Lalonde: That may very well be, in which case there is no value there.

With the cost of the three calves that are still on hand and that were farm production, if the farmer so chooses, he can cost those at nil, in which case there would be. . . if he wishes to value at market, there is no problem with

M. Cassidy: Ça, c'est le cours de politique fiscale de troisième année.

M. Lalonde: Dans votre exemple, la vache qui a été emportée par le camion de l'abattoir n'a plus aucune importance, puisque l'exploitant l'a vendue et en a reçu le prix.

Le président: Ou il en calcule le prix au prix du marché, s'il n'a pas pu la vendre.

M. Lalonde: Auquel cas elle n'a pas non plus de valeur.

En ce qui concerne les trois veaux qu'il a toujours en sa possession, et qui représentent sa production agricole, l'exploitant peut fort bien choisir d'en établir le coût à zéro, auquel cas il y aurait. . . S'il décide de les

[Text]

that. We allow him to do that. Indeed, if the farmer wishes to implement a sophisticated cost-accounting system, he is free to do that as well. What we have tried to do is fix it so the farmer who does not want to implement a cost accounting system does not have to do so.

Mr. Cassidy: If he is on cost at market, that means that has an effect of increasing his accrued profits. Is that right?

Mr. Lalonde: Yes, that is right. It might if the market goes up. But on the other hand, we have instituted a cash basis adjustment, which runs off as one figure the tax value of your inventories.

The Chairman: Let us wind up with this situation. You purchased three healthy cows, and you now have one healthy cow. You have another cow that may be worth 50¢ on the dollar at market because it is crippled. So instead of three cows, you have one and a half cows. Do you therefore have a loss on your cows, even though you have a profit in your inventory because you have all these calves?

Mr. Lalonde: It is very possible that might happen.

The Chairman: Is that what you intend? And if that what you intend, why do we not just leave it the way it was, because you create a horror show in complications and technicalities? If you have allowed somebody to make a loss, claim a loss.

Mr. Lalonde: What we intended was to try to bring farm losses for tax purposes closer to farm losses for accrual accounting purposes; and by "closer", what we mean there is as close as we can without upsetting the apple cart. In the context of trying to make a farmer come up with a cost figure for his three calves, we think that is very much upsetting the apple cart, and indeed, where the real problem is in the context of trying to create a system where the losses that are in the system and that are putting pressure on the system are closer to accrual basis profits. . . where the real problem there is in the context of the purchased inventory, be that purchased, livestock, or purchased supplies, for example fertilizer and that sort of thing.

So we do not regard it as being contrary to the principle that you might have a farmer who is in an accrual basis profit mode if you were to impose very strict accounting procedures on the farmer through the vehicle of farm production itself and still, because of a costing provision, show an accrual basis loss under a modified accrual basis system. Indeed, that is why—

The Chairman: You are talking modified accrual basis. Your problem really is that you either do accrual accounting or you do not do accrual accounting. What you are really trying to explain to us is that some sort of . . . well, you have to bring the cost in if you want to claim the losses. But how do you define your costs? You create so many horrible problems and rules that nobody really understands it.

[Translation]

comptabiliser selon la valeur du marché, il n'y a pas de problème, il peut le faire. En fait, si l'exploitant décide d'adopter un système de comptabilisation des coûts très sophistiqué, nous n'allons pas le lui reprocher. Ce que nous avons voulu faire, c'est tenter de produire un système pour l'exploitant qui ne veut pas avoir recours à un système comptable aussi complexe.

M. Cassidy: S'il comptabilise le coût selon la valeur marchande, cela a pour effet d'augmenter ses profits d'exercice, n'est-ce pas?

M. Lalonde: Oui, s'il s'agit d'un marché haussier. Cependant, nous avons prévu dans la réforme un ajustement de caisse qui intervient pour calculer la valeur fiscale des stocks.

Le président: Essayons de faire le point. Vous avez acheté trois vaches saines et il ne vous en reste plus qu'une qui le soit. Vous en avez une autre qui vaut peut-être la moitié de sa valeur marchande, puisqu'elle est blessée. Donc, au lieu de trois vaches, vous en avez une et demie. Cela signifie-t-il que vous allez enregistrer une perte pour vos vaches, même si vous avez peut-être réalisé un profit sur vos stocks, grâce aux veaux?

M. Lalonde: Cela pourrait arriver.

Le président: Est-ce votre objectif? Si oui, pourquoi ne pas maintenir le système actuel, puisque votre réforme va créer une foule de complications invraisemblables? Si vous voulez permettre à quelqu'un d'enregistrer une perte, laissez-lui la réclamer.

M. Lalonde: Notre objectif était d'établir une meilleure concordance, aux fins fiscales, entre les pertes agricoles réelles et les pertes agricoles selon la méthode de la comptabilité d'exercice. D'autre part, nous avons voulu le faire sans chambouler tout le système. Si nous demandions à l'exploitant de produire le coût de ses trois veaux, cela représenterait un chamboulement extraordinaire, alors que le véritable problème est d'essayer de mettre en place un système permettant de tenir compte des pertes et des profits, selon la méthode d'exercice. C'est lorsqu'il y a des achats de stocks, qu'il s'agisse de bétail ou de fournitures, telles que de l'engrais, que se pose le véritable problème.

Nous ne pensons pas qu'il soit contraire au principe d'imposer à l'exploitant qui a une comptabilité d'exercice des procédures comptables très strictes, par le biais de la production agricole elle-même, et de lui permettre, au moyen d'une disposition d'établissement des coûts, d'enregistrer une perte d'exercice selon un système modifié de comptabilité d'exercice. Voilà pourquoi. . .

Le président: Vous parlez de comptabilité d'exercice modifiée, et c'est là que se pose le problème: ou on fait de la comptabilité d'exercice ou on n'en fait pas. Ce que vous essayez de nous expliquer, c'est une sorte de . . . si on veut réclamer des pertes, il faut tenir compte des coûts. Comment les définir? Vous allez créer des problèmes tellement horribles que personne ne va rien y comprendre.

[Texte]

I can understand accrual accounting. You take an inventory day. You take an inventory value, based on market or whatever; appraisals. Fine. You will have a hard time in the rural community doing that because it is very difficult to get values on livestock and crops in the field and so on, but you can understand that. But how you try to do a half accrual but not accrue other things I really do not understand from an accounting point of view.

• 2030

Mr. Dodge: The problem we are trying to address is the problem on the loss side, and that problem stems from the ability to purchase inventory and be able then to use that to create a cash loss which can be deducted against other income. That is the problem. How do you solve the problem? You solve the problem by saying that you cannot create a loss through your purchase inventory. Driving it to the barest bones of problem and response, that is what it is. That means we will allow the farmer to disregard, for the purposes of doing his accounting, any inventory he has produced on the farm, whether that be livestock, crops in the field, or grain in the bin.

The Chairman: Have you not made a great mistake here, though? You have taken the position that farm losses that you are so concerned about are created by farmers holding tax-free inventory or purchasing inventory, whereas the truth of the matter in our farm economy is that losses are largely there because of paying interest on land mortgages that you write off as an expense of the operation, and when the property is sold it is sold without tax because it is capital gains tax free.

In other words, really your problem is that you are going after the wrong kind of losses. You are going after losses obtained by purchasing inventory in advance. Sure some of that goes on—there always will be—but that is not your big losses. Your big losses and all of your big loss cases are as a result of trying to carry too much financed land. That is where our farmers go broke and that is where they run into the big debts. That is where part-time farmers get into debt. They do not get into debt otherwise; they get into debt because of their land costs. There is no control on interest losses so you are entitled to finance a farm at \$20,000 an acre if you want and continue to have farm losses as long as the farm grosses up the cash under your rules.

You get at some of the periphery, but you do not get at the real problem, and that is using farm losses to speculate in land.

Mr. Dodge: You are absolutely correct in terms of huge interest costs being a very real problem, but we allow interest costs fully deductible in all other businesses so why would you deny them in farming?

[Traduction]

Je comprends bien la comptabilité d'exercice: on fait l'inventaire et on lui attribue une valeur, marchande ou autre. Bien. Vous aurez cependant beaucoup de mal à faire accepter cela dans les milieux ruraux, car il sera très difficile aux exploitants d'établir la valeur de leur bétail et de leurs récoltes sur pied. Je suppose que vous le comprenez. Comment peut-on faire une comptabilité à moitié d'exercice, en laissant de côté la moitié des choses. Je ne le comprends pas.

M. Dodge: Le problème que nous essayons de résoudre concerne les pertes et il résulte de la possibilité qu'ont les exploitants agricoles d'acheter des stocks et de les utiliser pour créer des pertes qu'ils peuvent déduire de leurs autres revenus. Voilà le problème. Comment peut-on le résoudre? En interdisant de créer des pertes par l'achat de stocks. Voilà l'explication la plus simple possible du problème et de la solution. Cela signifie que nous autoriserons l'exploitant à ignorer, aux fins de sa comptabilité, tous les stocks qu'il a produits sur son exploitation, qu'il s'agisse de bétail, de récoltes sur pied ou de céréales dans ses silos.

Le président: Vous ne croyez pas que vous faites une erreur considérable? Vous considérez en effet que les pertes agricoles, qui vous préoccupent tellement, sont créées par des exploitants qui ont des stocks sans payer d'impôt ou qui achètent des stocks, alors que, dans l'économie agricole contemporaine, ces pertes résultent en grande partie des intérêts qu'ils doivent payer sur leurs hypothèques, qu'ils peuvent amortir comme frais d'exploitation. Lorsque ces terres sont vendues, le produit en est exempté d'impôt, puisqu'il s'agit de gains en capital.

Autrement dit, votre problème est que vous vous attaquez à la mauvaise catégorie de pertes. Vous vous attaquez aux pertes obtenues par l'achat anticipé de stocks. C'est vrai que ce problème existe, et il existera toujours, mais cela ne représente pas de pertes importantes. Les pertes importantes sont celles qui proviennent de la volonté d'acheter beaucoup trop de terres en empruntant. C'est cela qui met les exploitants en faillite, parce que cela représente pour eux des dettes énormes. C'est à cause de cela que les exploitants à temps partiel ont trop de dettes. C'est à cause de leurs frais hypothécaires. Il n'y a aucun contrôle sur les pertes résultant des frais financiers et l'exploitant a donc le droit d'emprunter pour l'achat d'une ferme sur la base de 20,000\$ l'acre, s'il le veut, et de continuer à enregistrer des pertes agricoles aussi longtemps qu'il pourra les comptabiliser selon vos règles.

Vous vous attaquez à certains problèmes périphériques, mais pas du tout au vrai problème qui est celui de l'utilisation des pertes agricoles pour faire de la spéculation foncière.

M. Dodge: Vous avez tout à fait raison lorsque vous dites que les frais financiers énormes sont un problème grave, mais pourquoi n'autoriserions-nous pas les exploitants agricoles à les déduire, puisqu'ils sont

[Text]

The Chairman: But do you? When you organize your affairs to pay an enormous price for land near a city and then you farm that land so the total cash sales from the land—because all you count in terms of whether it is a farm or not is cash sales; you do not worry about expense. . . You can have as much expense as you want and as long as your sales are high enough, your gross is high enough, you are okay. You can continue to deduct everything and deduct it against every other source of income.

You do not really get at the problem at all of farm losses. What you do is create a horror show for legitimate farmers, but you do not get at the real problem of speculation, farm losses, write-offs, and those kinds of things that occur all over the place.

Mr. Dodge: I beg to differ, because what you have forgotten is the profit test. The fundamental underlying principle of the Income Tax Act is that there had to be expectation of profit, and that of course is the second major change in the rules, because that determination has left a lot of uncertainty out there in the farm community.

• 2035

So what we have done is provide a set of mechanical rules to allow the farmer to know when he would meet the reasonable expectation of profit. Those are the rules that he must generate a profit in three out of seven years to be able to deduct losses at all against other income.

So the Income Tax Act is very clear that there must be an expectation of profit if you are going to be able to deduct a loss. What we have done is clarify for the farm community what the presumption that will be there is. That does not mean—and this is extremely important—that if you fail to meet the test, let us say in the seventh year, because there has been a hailstorm or because there has been a major drought. . . that does not preclude your coming to Revenue Canada and saying, look, I was doing fine in meeting the test, but there was a hailstorm or a real drought, and I am still basically meeting the test. Indeed, that is reasonable under the circumstances.

The Chairman: Your view, then, is that interest costs that make it impossible to earn a profit will disqualify farmers who pay unrealistic interest costs.

Mr. Dodge: And deduct the losses against other income; that is correct. That is the whole purpose of the reasonable expectation of profit test in the act generally, and that is the purpose of trying to clarify for farmers how it will apply: to give them some mechanical rules so they have greater certainty.

[Translation]

complètement déductibles dans les autres secteurs d'activité?

Le président: Est-ce cependant normal? Prenez le cas de quelqu'un qui paie beaucoup trop cher des terres situées près d'une ville, pour en faire l'exploitation agricole, afin que le total des ventes provenant de ses terres. . . puisque, pour déterminer s'il s'agit d'une ferme, vous ne tenez compte que des ventes commerciales, vous ne vous occupez pas des dépenses. L'exploitant peut avoir autant de dépenses qu'il le veut, à condition que ses ventes soient suffisamment élevées. Il peut donc continuer à déduire toutes ses dépenses de tous ses revenus, quelle qu'en soit la source.

Avec cette réforme, vous ne vous attaquez pas vraiment au problème de toutes les pertes agricoles. Vous créez simplement des procédures extrêmement compliquées pour les exploitants légitimes, sans toucher au vrai problème de la spéculation, des pertes agricoles, de l'amortissement, et cetera.

M. Dodge: Je ne suis pas d'accord, car vous oubliez ici le critère du profit. Le principe fondamental de la Loi de l'impôt sur le revenu est qu'il doit y avoir une perspective de profit, et c'est ici qu'intervient notre deuxième réforme importante, puisque ce critère s'est traduit par trop d'incertitude pour les exploitants agricoles.

Nous avons donc conçu une série de règles s'appliquant mécaniquement pour permettre à l'exploitant de savoir dans quelles conditions il peut respecter le critère d'un espoir raisonnable de profit. En vertu de ces règles, l'exploitant doit dégager un profit durant trois de sept années pour pouvoir déduire ses pertes de ses autres revenus.

La Loi de l'impôt sur le revenu stipule donc très clairement qu'il doit y avoir une perspective de profit pour déduire des pertes. Ce que nous avons fait, c'est que nous avons clarifié cette présomption à l'intention des exploitants agricoles. Cela ne signifie pas, et c'est très important, que l'exploitant qui ne peut pas respecter le critère durant la septième année, par exemple, parce qu'il y a eu une terrible tempête de grêle ou une sécheresse extraordinaire, ne pourra pas dire à Revenu Canada: «Ecoutez, tout allait bien jusqu'à cette tempête de grêle ou cette sécheresse et, si on ignore cela, je respecte globalement le critère». Un tel argument serait raisonnable dans de telles circonstances.

Le président: Cela signifie-t-il que l'exploitant qui paie des intérêts excessifs sera disqualifié?

M. Dodge: Oui, il ne pourra pas déduire ses pertes de ses autres revenus. C'est là le sens véritable du critère des perspectives raisonnables de profit tel qu'il est énoncé dans la loi, et nous nous sommes efforcés de donner des précisions sur la manière dont il sera appliqué, pour donner plus de certitude aux exploitants.

[Texte]

Mr. Cassidy: There is a series of tests here. Obviously I cannot say I know a lot about farm accounting, because apart from the Experimental Farm it is not a major activity in my constituency. But I think I know from some input I have had that there are some concerns about the rules here.

One is the three-of-seven rule. I can imagine one of Don Blenkarn's constituents, who is basically really dealing in land rather than genuinely wishing to be a farmer, might be able to manipulate accounts to the point where in three of seven years they can meet the net profit test and come up with a few dollars of net profit. Is that possible? Obviously, if you can meet the net profit test, then a lot of other things open up to you. Is there a fair amount of flexibility there?

Mr. Dodge: Clearly there is some flexibility. That has, of course, both pros and cons to it. There is relatively little flexibility for gross abuse. There is some flexibility. If you are right at the margin you can move things a little, so that you stay on side. That is probably appropriate in the circumstance.

Mr. Cassidy: Next, as you know, a substantial amount of farming is done more by people who love the land, or who have a family farm, or who choose because of their kids and the lifestyle to live on a farm and to farm it; farmland that would not particularly be used otherwise. If that is the case... take the example of somebody who is working at General Motors and getting \$25,000 from General Motors and who is farming 30 miles away. If they do not meet the three-of-seven rule, then they run into a problem that in fact they cannot deduct any losses they may have on their farm against other income.

• 2040

Mr. Dodge: In any year they do not meet the test, that is correct, and they would have simply to carry those losses forward until they are in a position where they do meet the test.

Mr. Cassidy: Suppose they have an accrued loss of \$25,000 and they reach a year where they finally, by God, make a profit of \$5 in net terms on the farm. Can they then write all that \$25,000 off against the other income?

Mr. Dodge: No, they would have had to have three years of profit in the last seven. So if you are carrying your loss forward and essentially you then wiped out that loss and managed to make a profit in three out of seven years, then it is perfectly appropriate that losses ought to be deductible.

Mr. Cassidy: Let us suppose this turns the other way around, that they bought the land in good faith, that this was the last year they had a net profit, but in the year beginning on June 18 they move into a loss position. They then run into a situation where they cannot write off any of the losses they are now making against other income. Is that correct?

[Traduction]

M. Cassidy: Il y a là toute une série de critères. Evidemment, je ne suis pas spécialiste en comptabilité agricole car, à part la Ferme expérimentale, l'agriculture n'est pas une activité importante dans ma circonscription. Je crois cependant savoir que les règles que vous venez d'énoncer causent beaucoup d'inquiétudes.

Prenons d'abord la règle des trois années sur sept. On peut facilement imaginer qu'un électeur de Don Blenkarn qui serait plus intéressé à spéculer sur la terre qu'à faire de l'agriculture pourrait manipuler ses comptes de façon à réussir à dégager quelques dollars de profit net pendant trois années sur sept, pour respecter ce critère. Serait-ce possible? Il est évident que cela présenterait beaucoup d'avantages à un tel spéculateur. Ne craignez-vous pas qu'il y ait trop de souplesse dans ce système?

M. Dodge: Il est clair que ce critère laisse la place à une certaine latitude, qui a des avantages et des désavantages. Il y a relativement peu de latitude pour des abus flagrants, mais il y en a sans doute assez pour permettre à l'exploitant qui se trouve dans une situation tout à fait marginale de rester du bon côté de la barrière. C'est probablement tout à fait approprié.

M. Cassidy: Comme vous le savez, il y a pas mal d'exploitants agricoles qui se lancent dans ce secteur plus par amour de la terre ou pour préserver une exploitation familiale à l'intention de leurs enfants. Or, sans eux, certaines terres seraient probablement assez improductives. Prenons donc le cas d'un ouvrier de General Motors qui gagne 25,000\$ chez GM et qui exploite une propriété agricole à 30 milles de là. S'il ne respecte pas le critère des trois années sur sept, il ne pourra pas déduire ses pertes agricoles de ses autres revenus.

M. Dodge: C'est exact, pour toute année où il ne respecte pas le critère, et il devra donc simplement les reporter sur les exercices suivants, jusqu'au moment où il pourra respecter le critère.

M. Cassidy: Supposons maintenant qu'il ait une perte cumulée de 25,000\$ et qu'il arrive finalement à dégager 5\$ de profit net, au bout de plusieurs années. Pourra-t-il alors déduire ses 25,000\$ de ses autres revenus?

M. Dodge: Non, il faudra qu'il ait obtenu des profits pendant trois des sept dernières années. Donc, s'il reporte ses pertes sur les exercices suivants, et s'il réussit à faire des profits pendant trois années sur sept, il pourra tout à fait légitimement déduire ces pertes.

M. Cassidy: Prenons maintenant le cas de quelqu'un qui achète de bonne foi une exploitation agricole rentable. Or, à partir du moment où il l'a achetée, cette exploitation commence à enregistrer des pertes. Cela signifie-t-il que l'exploitant ne pourra plus déduire ses pertes de ses autres revenus?

[Text]

Mr. Dodge: Gerry, do you want to explain the transition—because we have tried to provide a phase-in period as to how the new rules apply.

Mr. Cassidy: What I am talking about is a case where a farm was viable but where the depression in terms of farm profits, increased inputs, reduced sales prices, move it into a loss-making position, where that farmer perhaps was making a living by a combination of working out and farming, as is often the case in Ontario and even more so in the Maritimes and Quebec, but where as soon as they move into a loss position suddenly they no longer have access to any kind of a write-off against other income.

Mr. Dodge: No. Let us be very careful. What we are saying is, suppose you have been running along and you have normally been profitable, had a positive farm income, and then you can run into four years in a row in which you have a loss, either because you have low prices or because interest rates went up, or whatever. It would be in the fifth year that you would have to generate a profit again in order to maintain your three-out-of-seven status. So essentially, for a farm normally profitable, you can run into a position where for four years in a row you can be in a loss position without, under the rule, triggering non-profitability.

Mr. Cassidy: But after those four years you then have to have—

Mr. Dodge: Three more years of profit before you are entitled, once again, to deduct losses. That is correct.

Mr. Cassidy: I think there is a problem there. Maybe it is a specialized case, but I think there may be a problem there.

Mr. Dodge: We have looked at farm cycles to try to get a reasonable period. Three of seven or four of nine looked like it was about right. The problem with going back nine years is that it is a long way to run back in terms of records and so on. Most of the problems we have been able to see, and, working with Agriculture Canada, they could see, are taken care of by a four-year period. But we were concerned precisely about that. Two of five would have been administratively easier, but that would have only allowed a three-year period. So we went to four of seven.

Mr. Cassidy: I would like to ask what representations have already come in from the farm community and from some of the farm organizations about these proposals for new rules.

• 2045

Mr. Dodge: We work with the organizations, and have worked with them quite closely. We have worked with them in developing proposals, because the existing system is a very real problem. While I think it is fair to say that those groups that have sat down and understood it think it

[Translation]

M. Dodge: Gerry, voudriez-vous expliquer les mesures transitoires que nous avons envisagées pour permettre l'application graduelle des nouvelles règles?

M. Cassidy: Je parle ici d'une exploitation qui était tout à fait viable mais qui ne permet plus à l'acheteur de réaliser des profits, à cause de la dépression des prix agricoles, de l'augmentation des coûts de production, etc. De ce fait, l'exploitant réussit quand même à s'en sortir grâce à ses autres activités, comme c'est souvent le cas en Ontario, et même encore plus fréquemment dans les Maritimes et au Québec mais, dès qu'il cesse de réaliser des profits, il n'a plus la possibilité de déduire ses pertes de ses autres revenus.

M. Dodge: Examinons attentivement cette situation. Ce que vous dites, c'est que l'exploitation est normalement bénéficiaire, c'est-à-dire qu'il a un revenu agricole positif, mais qu'elle enregistre ensuite des pertes pendant quatre années de suite, à cause de la baisse des prix agricoles, de l'augmentation des taux d'intérêt, ou de quoi que ce soit d'autre. Dans un tel cas, il faudra que l'exploitation dégage des profits durant la cinquième année pour respecter le critère des trois années sur sept. Autrement dit, une exploitation normalement bénéficiaire peut devenir déficitaire pendant quatre années de suite sans entraîner de violation du critère de rentabilité.

M. Cassidy: Mais après ces quatre années. . .

M. Dodge: Elle devra être à nouveau bénéficiaire pendant trois années de suite pour que l'exploitant ait le droit de déduire ses pertes. C'est exact.

M. Cassidy: L'exemple que j'ai évoqué est sans doute limité, mais je crains qu'il n'y ait là un problème.

M. Dodge: Nous avons examiné de près les cycles de rentabilité dans l'agriculture pour définir un critère raisonnable, et il nous a semblé que trois années sur sept ou quatre années sur neuf représentait un critère approprié. Le problème des quatre années sur neuf est que l'on serait obligé de remonter loin en arrière. Nos spécialistes ont examiné la question avec ceux d'Agriculture Canada et ils sont parvenus à la conclusion que la plupart des problèmes envisageables peuvent être résolus par le critère des trois années sur sept. Certes, il aurait été encore plus facile de retenir deux années sur cinq, mais cela aurait été trop limitatif. Voilà pourquoi nous avons retenu quatre sur sept.

M. Cassidy: Je voudrais savoir si vous avez déjà eu des opinions des exploitants agricoles et des organisations d'agriculteurs au sujet de ces propositions.

M. Dodge: Je puis vous dire que nous avons collaboré avec des organisations agricoles pour formuler ces propositions, car il est indéniable que le régime actuel est très problématique. Je crois pouvoir dire que les groupes qui ont discuté avec nous et ont compris l'esprit de nos

[Texte]

is reasonable, some would have liked four out of nine, as I said. They think that might have been a bit better a selection. In particular, I think the horse breeders were looking for a longer period, simply because their cycles seem to be a little different. But basically, once understood, the organizations think it is fairly reasonable.

The big problem we face is that change in and of itself is always difficult, because it means you have to learn something new. It is very unfortunate when a lot of misinformation gets out. Then not only do we face the task of explaining what the system is, but of trying to clarify misinformation. Unfortunately, in western Canada that is the situation we are in.

Mr. Weyman: Just before we leave this, Mr. Chairman, some questions have come up of a technical nature. One of the questions is under these new rules, what happens to the basic herd rules that are available today? Are they going to disappear? Are they going to terminate?

Mr. Lalonde: We have gone through that, and the preliminary view is that we can maintain the basic herd provisions basically as they stand. They are a measure that is outside of the existing system, as you know, and they can continue more or less that way until they are fully phased out. I understand from Revenue Canada that while there definitely are some basic herds still out there, and enough that we cannot ignore them, it is not as big an issue as it was at one time either.

Mr. Weyman: One other question is the rules are going to relate to race horses and show animals. I guess it is a definitional issue, but there seems to be some view that this could really take in quite a range of livestock that really technically should not come within that provision. This is the 20% declining balance write-off situation. Have you any guidance on the definition of that type of livestock?

Mr. Lalonde: Certainly where the questions arise—and it is not unlikely that they do—is in the context of what a show animal is. We have had some concern that any animal used at any time for show would become a show animal—

The Chairman: Surely not.

Mr. Lalonde: —for example, the farm bull that happens to be a very good specimen and they take him to shows to promote that bull for servicing in the farm community around there. Clearly that is not what we are looking for in the context of a show animal. We are working on trying to describe what we are really concerned with; and what we are really concerned with is the animal that is not really used primarily for farm

[Traduction]

propositions les trouvent raisonnables, bien que certains eussent préférer quatre années sur neuf. Je songe particulièrement aux éleveurs de chevaux, qui auraient préféré une période plus longue, simplement parce que leurs cycles économiques semblent être légèrement différents. Cela dit, les organisations agricoles trouvent dans l'ensemble que les propositions sont relativement raisonnables.

Le principal problème auquel nous faisons face est que nous voulons modifier le régime existant, ce qui va obliger les parties concernées à apprendre de nouvelles règles. Cela est d'autant plus difficile quand ces parties ont obtenu des informations erronées, car il nous appartient alors non seulement d'expliquer le nouveau régime mais aussi de corriger ces informations erronées. Hélas, c'est le problème auquel nous faisons face actuellement dans les provinces de l'Ouest.

M. Weyman: Avant de changer de sujet, monsieur le président, je voudrais poser quelques questions d'ordre technique. Tout d'abord, que devient, dans le nouveau régime, la règle actuelle du troupeau de base? Va-t-elle disparaître?

M. Lalonde: Nous avons étudié la question et notre conclusion préliminaire est que cette règle peut être maintenue. Comme vous le savez, elle ne constitue pas un élément intrinsèque du régime existant, et nous pensons qu'elle peut être préservée jusqu'à ce que le nouveau régime soit complètement mis en place. Je me suis d'ailleurs laissé dire par les représentants de Revenu Canada qu'il ne s'agit pas d'un problème aussi important que dans le passé, bien qu'il soit incontestable qu'il existe encore certains troupeaux de base que nous ne saurions ignorer.

M. Weyman: Je voudrais vous poser une autre question concernant les chevaux de course et les animaux de concours. Il s'agit peut-être là d'un problème de définition, mais certains semblent croire que ces deux catégories pourraient englober toutes sortes d'animaux qui ne devraient pas vraiment en faire partie, sur le plan technique. Or, ces deux catégories bénéficient d'un mécanisme d'amortissement dégressif de 20 p. 100. Avez-vous donc prévu des définitions pour ces deux catégories de bétail?

M. Lalonde: Le problème qui peut se poser dans ce contexte est relié à la définition d'un animal de concours. Il ne faudrait pas que n'importe quel animal utilisé une fois dans un concours puisse être classé définitivement comme animal de concours.

Le président: Certainement pas.

M. Lalonde: Cela concerne, par exemple, un taureau de classe exceptionnelle que l'exploitant pourrait envoyer dans des expositions pour faire sa publicité, afin d'en offrir les services à d'autres exploitants comme animal reproducteur. Il est clair qu'il ne s'agirait pas là d'un animal de concours. Nous essayons actuellement de formuler des définitions plus précises à ce sujet, pour exclure les animaux qui ne sont pas vraiment utilisés pour

[Text]

production, but rather is. . . I hesitate to use the words "a 2,000-pound pet", because clearly if it is a pet, it is not in the farm operation. But sometimes it is very difficult to see where that comes in, as to when the animal is primarily used for farm production.

So that is very much a definitional problem. It is something we are working on. But it is not as big a problem in the context of the scare kind of things that we have been seeing in the context of farmers having all their cattle determined to be show animals. What we are really concerned about is the animal that is primarily for show rather than for farm production.

The Chairman: What kind of animals are those, except horses?

• 2050

Mr. Lalonde: Well, clearly horses are the—

The Chairman: The beef and dairy breeds are raised. If it is a bull, it is raised for its semen, and it is in a unit and producing profit presumably. Why would you put it in that classification, and how do you ever differentiate? Do you go after the kid who has a calf to put in the 4H or something? What do you do? How do you say one show is a show but the other show is not a show?

Mr. Lalonde: The issue becomes clouded, certainly, when you start talking about calves, and maybe a little further away with bulls, although I would speculate that the vast majority of bulls could not be considered to be show animals given that they are primarily used for farm production—although the definition of a farm in the Income Tax Act is very broad and includes raising of livestock of any sort, with the result that a marine land type of operation that has whales, for example, is a farm and the whale is farm inventory although clearly that is a show animal. Closer in the spectrum towards more conventional farms would be the show dog kind of operation with kennels and that sort of thing.

The Chairman: I wonder whether you have not bitten off more than you can begin to chew. I just do not understand how you can have a provision like this and get it to wash. I do not know of a farmer anywhere who would not love to be able to take the ribbon at a fair and to say that because he does that he has a show animal. . .

Mr. Lalonde: I made it clear that is what we are trying not to say.

The Chairman: Yes. Then I do not know how the operation becomes a farm animal and not used in production of some kind. It may be a cow, but used for embryo transfer, for example—to produce embryos for export. You get very, very expensive animals. I quite agree with you. You get into the \$50,000 animals and that sort of thing. Unless you are going to define animals by value. . . and when you do I would suspect you are going

[Translation]

la production agricole. En fait, même si j'hésite à utiliser l'expression, il s'agirait plutôt d'animaux domestiques de 2,000 livres, car ce ne sont pas, au sens propre, des animaux contribuant à la production agricole. Il est cependant parfois très difficile de faire la distinction.

En fait, c'est surtout un problème de définition, et nous essayons actuellement de le résoudre. Je dois cependant préciser que ce n'est pas un problème aussi grave que certains le laissent entendre, car nous ne risquons pas de voir des exploitants essayer de classer tout leur bétail dans la catégorie des animaux de concours.

Le président: A part les chevaux, que peut-il y avoir comme animaux de concours?

M. Lalonde: Il est évident que les chevaux sont la catégorie. . .

Le président: S'il s'agit d'un taureau, l'exploitant l'élève probablement pour la reproduction et il contribue aux profits de l'exploitation. Pourquoi voudrait-on l'inclure dans cette catégorie? Comment faire la différence? Comment classer le veau qu'un enfant veut donner à l'Organisation des 4H? Comment faites-vous la distinction entre toutes les sortes de concours ou d'expositions?

M. Lalonde: Il est certain que le problème se complique lorsqu'on parle des veaux. En ce qui concerne les taureaux, je suppose que la grande majorité ne peuvent être considérés comme des animaux de concours, étant donné qu'ils sont essentiellement utilisés pour l'exploitation agricole, bien que la définition d'une exploitation agricole dans la Loi de l'impôt sur le revenu soit très générale, puisqu'on y retrouve l'élevage de n'importe quel animal, ce qui signifie qu'une exploitation élevant des baleines peut être considérée comme une exploitation agricole, et les baleines comme des éléments de stock, bien qu'il s'agisse manifestement d'animaux d'exposition. Plus près des exploitations agricoles traditionnelles, je pourrais mentionner les chenils élevant des chiens d'exposition.

Le président: Je me demande si vous n'essayez pas d'en faire beaucoup trop. Je ne comprends pas comment vous pourriez faire accepter une disposition comme celle-là. Je ne connais aucun agriculteur qui ne serait pas ravi d'aller couper un ruban à une exposition pour pouvoir dire ensuite qu'il élève des animaux d'exposition.

M. Lalonde: J'ai bien indiqué que c'est précisément ce que nous essayons de ne pas dire.

Le président: Sans doute, mais je ne vois pas comment vous pourriez l'empêcher de dire ensuite qu'il a des animaux de concours, et qu'il ne les utilise pas dans sa production. Prenez le cas d'une vache élevée pour des transferts d'embryons destinés à l'exportation. Vous arrivez alors à des animaux de très grand prix, puisque certains peuvent valoir autour de 50,000\$. A moins que vous ne vouliez définir ces animaux par leur valeur. . . et

[Texte]

to get into real trouble with agricultural and breeding associations, who take great pride in the fact that the marketplace is prepared to pay that kind of money for their livestock.

Mr. Lalonde: I would expect that would be a problem, yes.

Mr. Cassidy: Before we close on the farming things, what changes is this likely to make in tax collections from farmers? Have you made any estimates?

Mr. Dodge: Once we are fully phased in, there will be a number of what are now part-time farmers who, in looking at the history, would not qualify. From ordinary farmers that normally produce positive income or at least non-negative income, clearly no change. It is hard to estimate very precisely because you are really looking out a number of years. There is a fairly long transition. But probably in the order of \$50 million plus per year.

Mr. Cassidy: Additional revenues?

Mr. Dodge: Additional revenues, all of it from essentially part-time or really hobby farmers who would not meet the profit test, or at least, if history repeated itself, would not have met the profit test.

Mr. Cassidy: Are these hobby farmers mainly Blenkarn's constituents who are basically running a hobby farm but taking advantage of this \$5,000 deduction, or would they be like Broadbent's workers, who are genuinely living in the country and are part-time farmers, but just cannot quite—

• 2055

The Chairman: You mean they are okay if they are automobile workers.

Mr. Dodge: There are clearly all types through this. There is the guy who lives on two acres and has a little orchard out at the back and is trying to claim fairly large losses because he is claiming he is running it as an orchard, and there are huge operations that are clearly being run as summer estates. So you run the whole gamut. But the most typical sort of person, the one we really wanted to be sure we protected in this, is the fellow who is running a farm and working for the hydro or working for the county or whatever. His farm is of marginal profitability, but he would normally make positive income for three or four or five years and then have losses against his other income. That fellow generally will not be caught, nor—and this is extremely important—will the fellow who wants to start up a farm and is working as an agricultural representative or working for hydro or whatever to get through the first few years of setting up; because we have a special provision that for start-up farmers you can have four loss years in a row. We are essentially saying three-of-seven applies, but you do not have to earn your profit in three years first,

[Traduction]

si vous le faites, je soupçonne que vous allez avoir beaucoup d'objections de la part des associations d'agriculteurs et d'éleveurs, car ceux-ci sont très fiers des prix qu'ils peuvent obtenir pour leurs animaux.

M. Lalonde: Je suppose que cela serait en effet un problème.

M. Cassidy: Avant de changer de domaine, pouvez-vous me dire quelles sont vos estimations des recettes fiscales susceptibles de provenir de ces changements?

M. Dodge: Lorsque la réforme aura complètement été mise en place, il y a un certain nombre d'exploitants agricoles à temps partiel qui ne seront plus admissibles, si l'on en croit leurs expériences passées. En ce qui concerne les exploitants ordinaires, qui obtiennent normalement un revenu positif, ou au moins non négatif, il n'y aura manifestement aucun changement. Il est cependant difficile d'estimer avec précision les recettes provenant de ces nouvelles dispositions, car elles s'appliqueront sur plusieurs années. La période de transition sera assez longue. Cela dit, il s'agira probablement de plus de 50 millions de dollars par an.

M. Cassidy: De recettes supplémentaires?

M. Dodge: Oui, provenant surtout de ceux qui exploitent une ferme à temps partiel ou pour leur plaisir et qui ne pourront plus respecter le critère des profits, tout au moins si l'on en croit leur passé.

M. Cassidy: Ces personnes qui exploitent une ferme pour leur plaisir, s'agit-il essentiellement d'électeurs de M. Blenkarn qui le font pour profiter de cette déduction de 5,000\$, ou de travailleurs de M. Broadbent qui sont vraiment des exploitants à temps partiel mais qui ne peuvent tout simplement pas. . .

Le président: Voulez-vous dire qu'il n'y a pas de problème si ce sont des travailleurs de l'automobile?

M. Dodge: Il y a manifestement toutes sortes de personnes qui se trouvent dans cette situation. On peut avoir, d'un côté, celui qui vit sur deux acres et qui a un petit verger derrière sa ferme, et qui essaie de réclamer des pertes très importantes au titre de son verger et, d'autre part, celui qui possède une propriété d'été de plusieurs centaines d'acres. L'éventail est donc très large. Cela dit, l'exploitant typique de cette catégorie, et c'est celui que nous tenions à protéger, est quelqu'un qui exploite une ferme et travaille en même temps pour la société d'électricité, pour le comté, etc. La rentabilité financière de son exploitation est marginale, mais il peut normalement en dégager un revenu positif pendant trois, quatre ou cinq années, et avoir ensuite des pertes qu'il peut déduire de ses autres revenus. Normalement, ce type d'exploitant ne sera pas exclu par les nouvelles règles, ni, et cela est très important, celui qui veut se lancer dans l'agriculture alors qu'il occupe actuellement un poste de représentant de produits agricoles ou travaille pour la société d'électricité, afin d'obtenir les revenus nécessaires pendant les premières années. Dans ce dernier cas, nous

[Text]

you can have four years of losses before you have to get into a profitable position. That is very important, because of course that is how a lot of young farmers do get into the business.

Mr. Cassidy: Will the \$15,000 figure allowed for write-offs by part-time farmers—because that is a major group now—be changed from time to time, or indexed in some way? The \$5,000 right now... it has been at that figure for some time, as I recall.

Mr. Dodge: That is right. It will be changed from time to time. It is important to remember that at the moment what this would mean is that someone with a family—let us say a spouse and a couple of kids—could earn up to about \$30,000 off-farm before there would be any personal income tax payable, because of the \$15,000 of loss, compounded with the effects of the basic credits and so on. So for your ordinary person who is trying to start up a farm operation and who has a job, basically we have taken care of that person. For the fellow who is doing both, who maybe has a bit better a job and does not have a lot of gross sales, \$15,000 still covers an awful lot of income.

Mr. Cassidy: There are also a lot more farms now where there is more than one income, and typically the kids are beyond the toddler stage. One spouse may be working as a teacher in town and the other spouse may be mainly operating the farm, but also driving a dump truck or that kind of thing, to bring in some income from outside. Do they technically have to enter into a partnership, or does the wife tend to get excluded as not being a full-time farmer? Does the income tax apply against their joint income? How do you handle that situation?

Mr. Lalonde: I guess the short answer is yes, it would probably have to be a partnership or a joint proprietorship of some sort. The reason I say that is just because a person may marry another person who is a farmer does not make the first spouse in the business of farming. Either you are in the business of farming or you are not; and really, marrying somebody who is in the business of farming does not put you in the business of farming.

Now, you may become a partner in the farm, in which case, according to the partnership rules, as in any business, the income of the partnership or the loss of the partnership would flow out to the partners, as the case may be, with the result that each partner then would apply the tests we have proposed to themselves to determine the extent to which they can deduct farm losses against other sources of income.

[Translation]

avons une disposition spéciale qui permet aux agriculteurs qui viennent de se lancer d'enregistrer des pertes pendant quatre années de suite. Cela signifie que nous préservons la règle des trois années sur sept, mais nous n'exigeons pas que de tels agriculteurs dégagent des profits pendant les trois premières années. Nous sommes prêts à accepter que leurs quatre premières années soient déficitaires, pourvu qu'ils dégagent ensuite des profits. Cela est un élément très important de la réforme, car il y a évidemment toujours beaucoup de jeunes qui veulent se lancer dans l'agriculture.

M. Cassidy: Le chiffre de 15,000\$ correspondant aux sommes que peuvent déduire les exploitants à temps partiel, lesquels constituent actuellement un groupe important, sera-t-il modifié de temps à autre, ou indexé? Les 5,000\$ acceptés aujourd'hui n'ont pas été modifiés depuis assez longtemps, si je ne me trompe?

M. Dodge: C'est vrai. La somme sera modifiée de temps à autre. Il importe toutefois de se souvenir que cela signifierait, actuellement, qu'une famille ayant deux enfants pourrait gagner jusqu'à 30,000\$ de revenus non agricoles avant d'être obligée de payer un impôt sur son revenu personnel, grâce aux 15,000\$ de perte, ajoutés aux effets des crédits de base. Donc, nous avons fondamentalement résolu le problème de celui qui veut se lancer dans l'agriculture et qui occupe un autre emploi. Pour celui qui fait déjà les deux, c'est-à-dire qui a déjà un emploi vraiment bien rémunéré et n'a pas un gros chiffre d'affaires agricoles, les 15,000\$ représentent toujours un revenu assez important.

M. Cassidy: Il y a aujourd'hui beaucoup de familles de jeunes agriculteurs, avec des enfants en bas âge, qui ont plus d'un revenu. L'un des conjoints peut travailler comme enseignant en ville et l'autre assurer l'exploitation de la ferme, et aussi conduire un camion pour une entreprise, par exemple. De tels exploitants sont-ils techniquement obligés de s'associer pour que l'épouse soit considérée comme une exploitante agricole à temps plein? L'impôt sur le revenu est-il calculé sur leur revenu conjoint?

M. Lalonde: Brièvement, je dirais que de tels exploitants seraient probablement obligés de s'associer ou d'être copropriétaires. En effet, il ne suffit pas d'épouser un agriculteur pour être considéré soi-même comme un exploitant agricole. Ou vous travaillez effectivement dans l'agriculture, ou vous n'y travaillez pas. Épouser quelqu'un qui travaille dans l'agriculture ne suffit pas pour que l'on soit d'office considéré comme un agriculteur.

Par contre, les exploitants peuvent s'associer, comme dans n'importe quel autre secteur d'activité, et les revenus ou pertes de l'association seraient alors attribués aux associés, ce qui signifie que chacun d'entre eux devrait appliquer les critères que nous avons proposés pour déterminer s'ils ont le droit de déduire leurs pertes agricoles de leurs autres revenus.

[Texte]

[Traduction]

• 2100

Mr. Cassidy: Therefore one partner might be considered to be a full-time farmer and the other one a part-time farmer, depending on their outside income?

Mr. Lalonde: It is possible.

The Chairman: One more question from Mr. Weyman.

Mr. Weyman: Just a question about the expenses relating to the farmhouse, such as property taxes, insurance, repairs and maintenance, and so on, utilities costs and also depreciation on the farmhouse. Traditionally, they have been allowed as expenses of the farm. At least, depreciation on 25% of the costs of the farmhouse, together with the other costs I referred to, have been allowed as sort of deductible expenses. Do the home office expense rules that have been provided impact those types of expenses?

Mr. Dodge: Yes. The precise mechanics of how that will work we have not exactly worked out. Clearly, where you have a house on the farm, generally what you have is the shed where you come in where all the farm-related stuff is, and that clearly is devoted to the operation of the farm. So where indeed the farmhouse is on the farm, we think that, normally speaking, the standard practice that has been used by Revenue Canada works reasonably well.

There may be some difficulties where the house is miles away, and there is no office clearly designated in that case; but we are aware of that problem and we are working with Revenue Canada to get a very clear set of rules, and administrative rules, so there is not a lot of confusion in this regard.

The Chairman: I am going to go on to the issue of anti-avoidance rules, rule 245.(1). Why could Revenue Canada not work with revised 245.(1), which expanded the definition of deductions to include such things as allocations and transfers and which expanded the definition of income to include taxable income, refunds, and tax payable? Why could you not use the revised 245.(1) or the existing 245.(1)?

Mr. A. Short (General Director, Legislation, Department of Finance): Mr. Chairman, there are clearly deficiencies in 245.(1) as it now stands and there could be some technical changes to it to broaden it.

The Chairman: Can you tell us the deficiencies?

Mr. Short: The existing act in section 245 restricts its scope to deductions in computing income, but would not take into account deductions in calculating taxable income or deductions in calculating tax payable, nor does it extend to arrangements by which income is reduced.

Mr. Weyman: If I may just interject, I think this first question focuses on why Revenue Canada could not work

M. Cassidy: Vous voulez dire que l'un des associés pourrait être considéré comme un agriculteur à temps plein et l'autre un agriculteur à temps partiel, selon l'importance de leurs revenus extérieurs?

M. Lalonde: Ce serait possible.

Le président: Une autre question de M. Weyman.

M. Weyman: Je voudrais poser une question au sujet des frais relatifs à l'exploitation agricole, c'est-à-dire l'impôt foncier, l'assurance, les réparations et l'entretien, les services publics et l'amortissement. Dans le passé, tous ces frais étaient acceptés comme frais de l'exploitation agricole. En tout cas, ces frais étaient déductibles, tout comme l'amortissement sur 25 p. 100 des coûts de la propriété. Je voudrais savoir si les règles prévues pour les frais de bureau d'une personne qui travaille à la maison auront une influence sur ce type de frais?

M. Dodge: Oui, bien que le mécanisme définitif n'ait pas encore été arrêté. L'exploitant qui doit avoir une grange pour ranger son matériel agricole utilise manifestement celle-ci pour ses activités agricoles. De même, la maison dans laquelle réside l'exploitant peut être considérée comme contribuant à l'exploitation. Jusqu'à présent, les décisions de Revenu Canada à ce sujet n'ont pas posé de problème.

Il peut y avoir certaines difficultés si la résidence est située à plusieurs milles de l'exploitation et si elle ne contient pas de bureau clairement réservé aux activités agricoles. Nous sommes conscients du problème et nous nous efforçons, avec Revenu Canada, d'élaborer des règles très claires à ce sujet, afin d'éviter toute confusion.

Le président: Je vais maintenant passer au paragraphe 245.(1), c'est-à-dire aux dispositions destinées à lutter contre ceux qui essaient d'éviter l'impôt. Pourquoi Revenu Canada ne peut-il continuer de travailler avec ce paragraphe, tel qu'il a été révisé, puisqu'on y a élargi la définition des déductions, de façon à y inclure des choses telles que les affectations de ressources et les transferts, et qu'on y a élargi aussi la définition du revenu, pour y inclure le revenu imposable, les remboursements et l'impôt exigible? Quels sont les problèmes du paragraphe 245.(1), tel qu'il a été révisé?

M. A. Short (directeur général, Législation, ministère des Finances): Il y a manifestement des lacunes dans le paragraphe 245.(1), et il suffirait d'y apporter quelques changements techniques pour en élargir la portée.

Le président: Quelles sont ces lacunes?

M. Short: L'article 245 de la loi actuelle est de portée limitée puisqu'il ne s'applique qu'aux déductions utilisées pour le calcul du revenu et ne tient pas compte des déductions utilisées dans le calcul du revenu imposable ou de l'impôt exigible; d'autre part, ses dispositions ne s'appliquent pas aux arrangements que l'on peut prendre pour réduire le revenu.

M. Weyman: Si vous me permettez d'intervenir, je crois que la première question était de savoir pourquoi

[Text]

with a revised subsection 245.(1) which expanded the definition to cover those points you have just referred to, such as taxable income, refunds, and tax payable. If you merely expand 245.(1) to cover those kinds of things, why would that not be sufficient to deal with the problem?

• 2105

Mr. Short: The problem may be somewhat greater than simply the technical deficiencies in subsection 245.(1). A major part of the problem results from the fact that Canada does not have, as they have in the United States, the United Kingdom and most other jurisdictions, what is called a "business purpose test". The courts in Canada have indicated that the existing scheme of the act does not allow them to apply what in the United States is referred to as the "business purpose test". That is a judicial doctrine. It was in fact established in a landmark case in the United States in 1934, in the case of *Gregory v. Helvering*. Its presence was really confirmed in the United Kingdom in a case 50 years later, *Furniss v. Dawson*, in which the House of Lords really took the wording or the reasoning of *Learned Hand*, who was the judge in the New York Court of Appeal, which heard the U.S. case, and said that was appropriate law; an appropriate law of interpretation.

This is what we are trying to establish in Canada. We are trying to legislate the business purpose test. It is expressed in these words; and it is construing the words of a tax statute that described commercial or industrial transactions:

We understand them to refer to transactions entered upon for commercial or industrial purposes and not to include transactions entered upon for no other purpose but to escape taxation.

That is the most succinct definition I have encountered of what the business purpose test is. And we are attempting to introduce that same test in Canada. It is a test that applies, in one form or another, in most of the taxing jurisdictions; certainly in the main two tests. The absence of that test in Canada absence was confirmed in a fairly recent decision of the Supreme Court, referred to as the *Stubart* decision—that the scheme of the Canadian statute does not admit of the business purpose test that prevails in other countries.

Mr. Weyman: The point you have made is that in the United States and the United Kingdom, both of those tax systems, the business purpose test is something that evolved through judicial precedent, and at different stages in the development of the tax law in the United Kingdom and the United States that has occurred. In the United States it was in 1934, in the United Kingdom as recently as the last three or four years.

As I hear what you are saying, Mr. Short, this approach you are taking here is to legislate the term "bona fide business purposes" within the language of the proposed measure here. But it will still be left to the courts in Canada to interpret that provision within the Canadian

[Translation]

Revenu Canada ne pourrait travailler avec un paragraphe 245.(1) révisé, c'est-à-dire dont la définition aurait été élargie pour englober les choses que vous venez de mentionner, telles que le revenu imposable, les remboursements et l'impôt exigible. Ne serait-il pas suffisant d'élargir la portée du paragraphe 245.(1)?

M. Short: Il ne s'agit pas simplement d'un problème de lacunes techniques du paragraphe 245.(1). En effet, le problème vient essentiellement du fait qu'à la différence des États-Unis, du Royaume-Uni et de la plupart des autres juridictions, le Canada ne s'est pas doté de ce que l'on appelle un critère de finalité économique. Les tribunaux canadiens ont indiqué que le dispositif actuel de la loi ne leur permet pas d'appliquer ce critère, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis, où la doctrine judiciaire a été établie dans le cadre d'un arrêt historique de 1934, l'arrêt *Gregory c. Helvering*. Au Royaume-Uni, l'existence de ce critère a été confirmée 50 ans plus tard dans l'arrêt *Furniss c. Dawson*, dans lequel la Chambre des Lords a repris le raisonnement du juge de la Cour d'appel de New York ayant entendu l'affaire américaine, et a déclaré qu'il s'agissait d'une disposition législative appropriée.

Voilà ce que nous essayons d'établir au Canada. Nous voulons entériner dans la loi le critère de finalité économique, tel qu'il a été exprimé par les termes suivants, décrivant les transactions commerciales ou industrielles:

Notre interprétation est qu'il s'agit de transactions ayant une finalité commerciale ou industrielle, et il ne s'agit pas de transactions n'ayant d'autre finalité que d'échapper à l'impôt.

Telle est la définition la plus succincte que j'aie rencontrée du critère de finalité économique. Il s'agit d'un critère que l'on retrouve dans la plupart des régimes fiscaux de l'étranger. Or, son absence au Canada a été confirmée dans un arrêt relativement récent de la Cour suprême, l'arrêt *Stubart*, dans lequel la cour a affirmé que la législation canadienne n'admet pas le critère de finalité économique établi à l'étranger.

M. Weyman: Ce que vous nous dites, c'est que le critère de finalité économique est quelque chose qui s'est développé, dans le contexte judiciaire, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Aux États-Unis, il est apparu en 1934, alors qu'au Royaume-Uni, il remonte à trois ou quatre ans.

Si je vous comprends bien, monsieur Short, votre objectif consiste donc à intégrer dans la loi la notion de «finalité économique légitime», mais il appartiendra toujours aux tribunaux canadiens d'interpréter cette disposition dans le contexte canadien, ce qui signifie qu'il

[Texte]

context, which itself, as these things do, takes many years to evolve through judicial action to set the precedent.

• 2110

The issue really is that rather than letting the courts have that evolve as it happened in the United States and the United Kingdom, what is happening here is in Canada you are setting the term in the statute, putting it to the courts to interpret it, and they may well follow the decision of the New York Court of Appeal or they may follow their own direction on it. They are not bound by the New York Court of Appeal, or even the House of Lords, of course. So what is seen is a period of uncertainty here, where instead of the position of business vis-à-vis the planning of its business affairs being determined through an evolutionary process of decisions through the courts, here it is going to be left hanging until the courts make some decisions. Do you see that as a fair comment on what is happening?

Mr. Short: I guess I agree there will be some uncertainty arising out of what must be recognized as a new legislative approach to the fairly serious problem of tax avoidance. What we are attempting to do is by legislation ensure that the business purpose test, which really is the same in the United States as in the United Kingdom, will apply in Canada, so a transaction that has no purpose other than a tax avoidance purpose will not be recognized.

The Chairman: An awful lot of transactions can be said in effect to reduce a person's taxes. For example, a businessman who is in a high-rate bracket may want to incorporate. If he incorporates his business, his corporate tax on the first \$200,000 of earnings—retained in the use of the business, of course, because you cannot pay it out in dividends without being socked again—is only at 12%. In effect, you can have a person paying at the top marginal rate incorporate his business activity, reduce his tax rate from 29% federally to 12% federally, and that clearly would be a transaction that significantly reduced and deferred his taxation. Would he then have to show that the only reason he incorporated was for limited liability? In many business cases there might not be any need for that. He could cover his liabilities by insurance.

Mr. Short: Mr. Chairman, the example you have given is a very good one in exploring the scope of this provision. It is clearly not intended that this provision would apply to a businessman who simply transferred his business to a corporation to carry it on in corporate form.

The Chairman: Mr. Short, I know; but that would be a transaction that results in a significant reduction, avoidance, deferral, or refund of tax. It might even do all those things. Are you saying that particular businessman would then have to go out and search the weeds to find a

[Traduction]

faudra sans doute attendre beaucoup d'années pour que la jurisprudence soit établie à ce sujet.

Autrement dit, au lieu de laisser aux tribunaux le soin de faire évoluer cette notion, comme cela s'est fait aux États-Unis et au Royaume-Uni, vous voulez l'intégrer directement dans la loi, et il appartiendra aux tribunaux de l'interpréter. De ce fait, la jurisprudence sera peut-être conforme à celle de la Cour d'appel de New York, mais elle risque aussi d'être tout à fait différente. Nos tribunaux ne sont aucunement liés par la jurisprudence de New York, ni même par les décisions de la Chambre des Lords. Le problème qui se pose est que le mécanisme est entaché d'incertitude, dans la mesure où l'homme d'affaires ne saura pas comment organiser ses activités pour respecter ce nouveau critère de finalité économique, puisque celui-ci ne sera pas précisé avant que plusieurs arrêts n'aient été rendus. Que pensez-vous de cette critique?

M. Short: Je dois convenir qu'il y aura quelque incertitude découlant d'une nouvelle approche législative à un problème relativement grave d'évitement de l'impôt. Ce que nous voulons faire, en intégrant le critère de finalité économique à la loi, c'est d'assurer que la situation sera assez semblable à celle qui prévaut aux États-Unis et au Royaume-Uni, c'est-à-dire de préciser que toute transaction dont la seule fin est d'éviter l'impôt, ne sera pas admissible.

Le président: Mais il y a beaucoup de transactions qui peuvent justement être considérées comme ayant pour objectif de réduire l'impôt. Par exemple, l'homme d'affaires qui est assujéti à un taux d'imposition très élevé voudra peut-être se constituer en société. De cette manière, l'impôt sur les sociétés perçu sur ses 200,000\$ premiers dollars de gain, qui seront laissés dans la société, évidemment, puisqu'il ne pourra pas les percevoir sous forme de dividendes sans se faire à nouveau matraquer, ne sera que de 12 p. 100. Autrement dit, une personne qui serait imposée au taux marginal maximum pourrait se constituer en société pour réduire son taux d'imposition de 29 p. 100 à 12 p. 100 au niveau fédéral, et ce serait manifestement une transaction destinée à réduire sensiblement le montant de ses impôts, en les reportant dans l'avenir. Cet homme d'affaires sera-t-il obligé de prouver que la seule raison pour laquelle il s'est constitué en société était de bénéficier des mécanismes de responsabilité limitée? Dans de nombreux secteurs d'activité, cela n'est pas nécessaire puisque la responsabilité peut être couverte par l'assurance.

M. Short: L'exemple que vous venez d'avancer, monsieur le président, est excellent pour analyser la portée de cette disposition. Celle-ci n'est manifestement pas destinée à s'appliquer à l'homme d'affaires qui va tout simplement transférer ses activités à sa société.

Le président: Je sais bien, monsieur Short, mais cela constituerait néanmoins une transaction permettant de réduire, d'éviter ou de reporter une partie importante des impôts personnels. Voulez-vous dire que cet homme d'affaires sera alors obligé de se creuser les méninges pour

[Text]

bona fide business purpose? Obviously he has incorporated to take advantage of the low corporate tax rate.

Mr. Short: Mr. Chairman, there is another test that has to be satisfied, and that is that the underlying purpose is stated in a separate provision; and the purpose of the section is to counter artificial tax avoidance.

The Chairman: Let us stop for another one, then. I am a good public servant who does not contribute enough to his pension plan, and therefore I want to take advantage of RRSPs to reduce my taxable income. I have no intention of saving for retirement; I just buy registered retirement savings plans figuring on taking a sabbatical a year from now. Is that not a transaction that results in a significant reduction, avoidance, deferral, or refund of tax?

• 2115

Mr. Short: Yes, but I would argue that it is not an artificial transaction when you bring yourself squarely within the provisions of the act that allow, in very detailed and express terms, the deduction.

The Chairman: It does not say that under section 245. There is no exemption to that under section 245 as proposed.

Mr. Short: Let me say two things. First, the purpose, and the intended purpose, is not to catch RRSP deductions; it is not to catch persons who incorporate.

The Chairman: Why does it not say so then?

Mr. Short: Indeed, the notes specifically indicate that those would not be regarded as artificial transactions leading to artificial tax avoidance.

Mr. Weyman: Is Revenue Canada bound by those notes? And how do the courts feel about those notes?

Mr. Short: These notes have been prepared in consultation with both the Department of National Revenue and the Department of Justice.

The Chairman: Have we a situation where, if we do not like your looks, we will throw the book at you and use section 245 to do it?

Mr. Short: If looks were very relevant in this, I think I would be the prime victim of Revenue's ire.

The Chairman: This is not entirely unreasonable. A settlement was made in British Columbia today with reference to a Canadian who bought an island and then was actually forced into an expropriation and into an institution by activities of the British Columbia government. They are going to pay damages to this man.

I am not naive enough not to think that certain people may well take advantage of this particular kind of

[Translation]

trouver une finalité économique légitime à sa société? Vous et moi savons très bien que c'est pour profiter du faible taux d'imposition des sociétés qu'il s'est précisément constitué en société.

M. Short: Il y a un autre élément à prendre en considération, monsieur le président, et c'est le but fondamental de cette disposition, qui est énoncé dans une disposition distincte. Or, ce but est de lutter contre les mesures artificielles destinées à éviter l'impôt.

Le président: Examinons donc cette question. Je suis un bon fonctionnaire qui ne contribue pas assez à son régime de retraite, et je vais donc profiter des REER pour réduire mon revenu imposable. Je n'ai aucunement l'intention d'économiser pour ma retraite, je veux simplement investir dans un REER pour prendre une année sabbatique dans un an. Ne s'agit-il pas là d'une opération résultant en une réduction, un évitement, un report ou un remboursement importants de l'impôt?

M. Short: Certes, mais il ne s'agit pas d'une opération artificielle puisqu'elle correspond purement et simplement aux dispositions d'une loi qui l'autorise expressément et en détail.

Le président: Ce n'est pas ce que dit l'article 245. Il n'y a pas d'exemption dans cet article, tel qu'il est proposé.

M. Short: Deux précisions. Tout d'abord, l'objectif de l'article n'est pas d'exclure les déductions au titre du REER, ni de coincer les personnes qui se constituent en société.

Le président: Pourquoi cela n'est-il pas précisé dans l'article?

M. Short: Pardon, les notes indiquent précisément que de telles transactions ne seraient pas considérées comme des transactions artificielles destinées à éviter l'impôt.

M. Weyman: Quelle est la valeur de ces notes, pour Revenu Canada? Et pour les tribunaux?

M. Short: Ces notes ont été préparées suite à des consultations avec le ministère du Revenu national et le ministère de la Justice.

Le président: Ne sommes-nous pas ici dans la situation typique de l'article que peut invoquer Revenu Canada pour matraquer quelqu'un qui ne lui plaît pas?

M. Short: S'il s'agissait de plaire à Revenu Canada, je crois que je serais la première victime.

Le président: Ce que vous dites n'est pas tout à fait déraisonnable. Il y a une affaire qui s'est réglée aujourd'hui en Colombie-Britannique concernant un Canadien qui avait acheté une île et a ensuite été exproprié par le gouvernement de la Colombie-Britannique. Ce dernier va devoir lui verser des dommages et intérêts.

Je ne suis pas naïf au point de croire que certaines personnes ne vont pas tenter de profiter de ce genre de

[Texte]

provision and hound somebody to death with lawsuits. To go to court costs you a fortune.

Mr. Short: You have looked at the background against which this rule has been established. The background includes a fairly significant and growing amount of tax avoidance that has succeeded. You, Mr. Chairman, will be aware of a number of the provisions that have been introduced in recent years to deal with limited partnerships, carve-outs, salary deferral arrangements, and retirement compensation accounts, and a number of transactions now occur, with the benefit of counsel's favourable opinion, that will succeed.

It would be inappropriate for me to list areas. I do not want to highlight opportunities that some people might not be aware of, but the general public is aware of opportunities for dealing with what are called commodity straddles to certain fiscal advantage. One of the more recent games has been a syndication—well, it is not a syndication; it is trading in the capital dividend account of private corporations where it is transferred about. These involve transactions that have absolutely no purpose other than the tax motive.

I am not contending that we do not need in some of these areas to change the legislation to correct deficiencies when they become apparent to us. But I do think some broader protection for the "fisc" than it now has available to it is necessary.

• 2120

I guess I would like to see the general and public discussion on this issue seek to address two questions. The first is, is it appropriate for Canada to have a business purpose test? And if the answer to that is yes, what is the best way of securing it in order to curtail the amount of tax avoidance that is going on?

We are not, at least as officials, wedded to the draft legislation that was introduced. Indeed, the purpose of putting it out was to permit the kind of discussion we think is necessary so we can have a set of rules that will hopefully minimize the amount of uncertainty. We do not want to interfere with bona fide business transactions. They occur in the United States. They continue in the United Kingdom. They will continue in Canada. But we think there is fairly widespread support for the view that we have to move Canada into line with the other countries.

The Chairman: Yes, we appreciate that.

Mr. Weyman: I have one point to be made. I guess I am still at the point of trying to decide whether it is necessary for Canada to have a rule that actually sets out as part of the statutory language the business purpose test, even within the context of the phrase that is used, which is that it is to counter artificial tax avoidance. The initial

[Traduction]

dispositions pour tenter des poursuites interminables contre d'autres. Or, aller se défendre en justice coûte une fortune.

M. Short: Il ne faut pas oublier le contexte dans lequel cette règle a été établie. Il s'agit du fait que l'évitement de l'impôt est un problème de plus en plus important. Vous-même, monsieur le président, savez parfaitement que diverses dispositions fiscales ont été adoptées ces dernières années au sujet des associations limitées, des opérations relatives aux avoirs restreints, des mécanismes de versement différé du salaire et des comptes de paiement des pensions de retraite, dispositions qui pourront être avantageusement exploitées par ceux qui sauront se faire conseiller comme il faut.

Il ne m'appartient pas de dresser ici la liste des transactions problématiques, et je ne voudrais pas du tout faire connaître à certaines personnes des possibilités qu'ils ignoraient peut-être. Cela dit, le grand public sait parfaitement qu'il est possible de tirer des avantages fiscaux non négligeables de certaines opérations sur les denrées. L'un des jeux les plus récents concerne les syndicats financiers, qui n'en sont pas vraiment car l'objectif des participants est de tirer profit des comptes de dividende en capital de sociétés privées. Il s'agit de transactions qui n'ont absolument d'autre finalité que d'éviter l'impôt.

Je ne prétends pas qu'il ne faudrait pas apporter des modifications aux lois relatives à certaines de ces transactions, pour corriger les lacunes dont nous pouvons être amenés à prendre conscience. J'affirme par contre qu'il est nécessaire d'accorder un peu plus de protection à ce que nous appelons «le fisc».

A mon avis, la discussion relative à cette question devrait porter sur deux questions. Premièrement, le Canada a-t-il besoin de se doter d'un critère de finalité économique? Deuxièmement, dans l'affirmative, quelle serait la meilleure méthode pour contrôler les activités d'évitement de l'impôt?

Les fonctionnaires du ministère ne tiennent pas à toute fin que le projet de loi à ce sujet soit adopté tel quel. En fait, cette législation a été proposée afin de susciter le type de discussion qui nous paraît nécessaire pour formuler une réglementation susceptible de réduire le degré d'incertitude. Bien sûr, nous ne voulons pas entraver les transactions commerciales légitimes. Elles continuent aux États-Unis, elles continuent au Royaume-Uni, et elles continueront au Canada. Cela dit, nous pensons que l'idée de rapprocher le régime canadien de ceux des autres pays suscite un assentiment assez général.

Le président: J'entends bien.

M. Weyman: Pour le moment, je me demande toujours s'il est nécessaire d'adopter au Canada une réglementation aboutissant à inscrire le critère de finalité économique dans un texte de loi, même en y précisant que l'objectif est de lutter contre les efforts d'évitement artificiel de l'impôt. La première question portait sur les possibilités

[Text]

question was really focused on taking the existing subsection 245.(1) and expanding it, admittedly, to expand the reference to income to include taxable income and tax payable and refunds of tax, in that sense.

The reason I put it this way is that I would like to refer to a paragraph in the 1987 income tax reform publication of the department, on page 130. It is the second paragraph under the heading "General Anti-Avoidance Rule". I will just read that paragraph, because I want to make the point that I believe we already have rules in our judicial system today that do achieve the objectives Mr. Short is referring to, provided, as I have suggested, the wording of subsection 245.(1) is enlarged or expanded along the lines I mentioned. The paragraph reads:

The government is convinced that a change in direction is required to reduce what was succinctly described by the Supreme Court of Canada in the *Stubart* case (*Stubart Investments Ltd. against the Queen*) as the 'action and reaction endlessly produced by complex, specific tax measures aimed at sophisticated business practices, and the inevitable professionally guided and equally specialized taxpayer reaction.'

The full quote from Mr. Justice Estey at the time in that decision is that, after setting out his interpretive guidelines relating to the provisions in the act, he said:

These interpretive guidelines, modest though they may be, and which fall well short of the bonafide business purpose test advanced by the respondent

—which was the *Queen*—

are in my view appropriate to reduce the action and reaction endlessly produced by complex, specific tax measures aimed at sophisticated business practices, and the inevitable professionally guided and equally specialized taxpayer reaction.

You have taken just the latter half of that. But in fact what Mr. Justice Estey said was that his guidelines, he felt, were appropriate to reduce the very thing you are seeking to achieve here and fell well short of the bonafide business purpose test being advanced by Revenue Canada.

I think that is significant. First, only half of the quote has been put in, and it has been taken out of context. But more importantly, in the full context, the very guidelines the Supreme Court of Canada have already established give Revenue Canada the guidelines it needs to counter these avoidance measures you are referring to. We do not need to extend out into a business purpose test, which has not been included in any statutory provision in the U.S. or the U.K., but where the rules even there have evolved through the decisions of the courts. That is the critical issue I see here.

[Translation]

d'élargissement de la portée du paragraphe 245.(1), de façon à y inclure le revenu imposable, l'impôt exigible et les remboursements d'impôt.

La raison pour laquelle je présente le problème de cette manière est que je voudrais vous renvoyer à un paragraphe qui se trouve à la page 130 d'un document publié par le ministère en 1987 sur la réforme de l'impôt sur le revenu. Il s'agit du deuxième paragraphe, sous le titre «Disposition générale anti-évitement». Je vais simplement vous lire ce paragraphe, dans le but de vous montrer que nous avons déjà à mon avis des règles judiciaires qui nous permettent d'atteindre les objectifs évoqués par M. Short, à condition, comme je l'ai déjà recommandé, que le paragraphe 245.(1) de la loi soit élargi. Voici la citation:

Le gouvernement est convaincu qu'un changement est nécessaire afin de réduire ce que la Cour Suprême du Canada a décrit de manière succincte, dans l'affaire *Stubart Investments Limited vs la Reine*, comme «l'effet incessant d'action et de réaction produit par des mesures fiscales complexes et précises qui visent des pratiques commerciales compliquées, d'une part, et la réaction inévitable, experte et toute aussi spécialisée du contribuable».

Lorsqu'il avait rendu cet arrêt, le juge Estey, après avoir énoncé les règles d'interprétation relatives aux dispositions de la loi, a précisé que:

Ces règles d'interprétation, bien que modestes et loin d'être équivalentes au critère de finalité économique légitime avancé par le répondant. . .

. . . qui était la *Reine*

. . . sont à mon avis appropriées pour réduire l'effet incessant d'action et de réaction produit par des mesures fiscales complexes et précises qui visent des pratiques commerciales compliquées et la réaction inévitable, experte et tout aussi spécialisée, du contribuable.

En ce qui vous concerne, vous n'avez retenu que la moitié de cette analyse. En fait, M. le juge Estey avait alors déclaré que ces règles d'interprétation seraient appropriées pour s'attaquer au problème même qui vous occupe, sans qu'il soit nécessaire d'instaurer un critère de finalité économique légitime, comme le recommandait Revenue Canada.

Cela me paraît important. Tout d'abord, vous n'avez retenu dans votre document que la moitié de la citation, et vous ne l'avez même pas replacée dans son contexte. D'autre part, dans le contexte général, on voit que les règles qui ont déjà été établies par la Cour Suprême du Canada donnent à Revenue Canada tous les mécanismes nécessaires pour lutter contre les activités d'évitement de l'impôt que vous voulez réprimer. Il n'est donc pas nécessaire de définir un critère de finalité économique, qui ne figure dans aucun texte statutaire ni aux États-Unis, ni au royaume-Uni, pays dans lesquels les règles ont

[Texte]

[Traduction]

évolué grâce à la jurisprudence. Voilà, à mon sens, le coeur même du problème.

• 2125

Mr. Short: Mr. Weyman has identified a valid point for discussion. The advice we receive from the Department of Justice and Revenue Canada in their attempts to administer and counter tax avoidance transactions that come to their attention is that the absence of a business purpose test, by itself, makes it very difficult.

Let me give an example. It is always more difficult to discuss something of this order in the abstract. It comes into somewhat sharper focus if you take a hard, practical example. Let me give you the capital dividend arrangement, an arrangement that falls four-square within the provisions of the act. So if you read all the words, you will find that the arrangement really does succeed. Yet the arrangement has no purpose, other than to... what I think most people looking at it would regard as: how can that be; it is too good to be true. Indeed, what we are trying to do is make it too good to be true, to make it not true.

The capital dividend account is the tax-free portion of the capital gains that are realized by a corporation, and we have a scheme in the act that allows those to flow out tax free to the shareholders. So it is a part of the integration scheme, as it were, so that the individual shareholder will be treated as if he would be allowed to realize himself the capital gain that has been recognized by his corporation.

The capital dividend account is of no use to a non-resident. So, if you have a foreign-controlled corporation that has realized a capital gain and has this amount sitting in the capital dividend account, if that corporation were to attempt to pay it out to the foreign shareholder then it would attract the withholding tax and it would be fully taxable in the United States. So it is a special account that has no relevance to him. What has happened—and it has happened relatively recently—is that people have found a way to broker this capital dividend account.

The Chairman: Surely that is a business purpose, is it not?

Mr. Short: We believe that the business purpose test—

The Chairman: Why would you believe that? What would you not say that is exactly what a business purpose is? I have an asset that I cannot realize on, but I find a customer who can. In other words, I have a taxi licence I am not using, so I sell it to Murray. What is wrong with that? Rather than give up the licence or lose the licence, I sell the licence. Surely that is a business purpose. If I can sell a tax benefit, surely that is a business purpose. It improves my balance sheet, improves my earnings, and puts me in a position where I am realize on something I did not have in the first place.

M. Short: M. Weyman vient d'identifier un sujet de discussion tout à fait valable. Les avis que nous avons obtenus du ministère de la Justice et de Revenu Canada, résultant des tentatives entreprises pour contrer les transactions destinées à éviter l'impôt, montrent que l'absence de critère de finalité économique rend tout effort de répression difficile.

Je vais vous donner un exemple, car il est toujours plus difficile de discuter de ce genre de choses dans l'abstrait. Prenez le cas du mécanisme de dividende en capital, qui tombe tout à fait dans le cadre des dispositions de la loi. Or, ce mécanisme n'a absolument aucune autre raison d'être que de... de fait, ceux qui tombent dessus doivent se dire: «Comment cela est-ce possible, c'est trop beau pour être vrai». En fait, c'est précisément ce que nous essayons de faire, c'est-à-dire de le rendre trop beau pour être vrai.

Le compte de dividende en capital représente la partie exemptée d'impôt des gains en capital réalisés par une société, lesquels peuvent être transférés sans impôt aux actionnaires, conformément aux dispositions de la loi. Cela fait partie du dispositif d'intégration, en quelque sorte, dans la mesure où l'actionnaire est traité comme s'il était autorisé à réaliser lui-même le gain en capital provenant de sa société.

Le compte de dividende en capital ne présente aucun intérêt pour les non-résidents. Donc, si une société contrôlée à l'étranger a réalisé un gain en capital, elle va avoir cette somme dans son compte de dividende en capital et, si elle tente de la verser à son actionnaire étranger, elle devra acquitter une retenue fiscale et la somme sera totalement imposable aux États-Unis. Or, et c'est là un développement assez récent, certains ont trouvé une technique pour négocier ce compte de dividende en capital.

Le président: Ce qui correspond bien à une finalité économique?

M. Short: Nous ne croyons pas que le critère de finalité économique...

Le président: Pourquoi diriez-vous que cela n'est pas exactement conforme à un critère de finalité économique? Si j'ai un élément d'actif que je ne peux réaliser, j'ai bien le droit de le vendre à quelqu'un d'autre qui le pourra. Par exemple, si j'ai une licence de taxi que je n'utilise pas, je peux la vendre à la société Murray. Qu'y a-t-il de mal à cela? Ce serait quand même préférable que d'abandonner la licence ou de la perdre. De même, si je peux vendre un avantage fiscal, c'est tout à fait conforme à une finalité économique, puisque cela améliore mon bilan, augmente mes gains et me place dans une situation où je réalise quelque chose que je n'avais pas auparavant.

[Text]

Mr. Short: No, Mr. Chairman. The capital dividend account is not a business asset; it is simply—

The Chairman: Sure it is.

Mr. Short: It is a tax asset—

The Chairman: You have to have the shareholders.

Mr. Short: —but it does not exist as an asset apart from the quality that it may—

The Chairman: It is a right to things, is it not?

Mr. Short: The right to. . . ?

• 2130

The Chairman: It is a right or thing. We have that right now in deemed realization of capital assets on debt. You can wind up with making a rights and things declaration; and that happens to be a right or a thing. It has no particular value in the sense that you can put your fingers on it, but it happens to be a condition that creates a tax-free payment to the right person.

Mr. Short: Yes. Let me pursue that. The person—

The Chairman: But still, that is an asset.

Mr. Short: —on whose behalf that account exists, because it is not usable to him, is able to transfer it for value to somebody else—

The Chairman: That is right.

Mr. Short: —who would, if he had not acquired this and had distributed a dividend. . . it would have been taxable in his hands. Is it appropriate for the tax system to accommodate this kind of transaction, which has no purpose other than to avoid tax in the hands of a shareholder?

The Chairman: But it is not to avoid tax at all. It is to sell a benefit that is not otherwise usable. In other words, if the shareholders had been Canadian shareholders, the money would have been paid out. It is only when it is paid out to foreign shareholders that the foreign shareholders have to pay tax on it. The foreign shareholders, realizing they would otherwise be stuck with tax, find a way of getting a profit for themselves in selling that right; that benefit.

Mr. Weyman: As Mr. Waslander has pointed out, why is that any different, conceptually, from after-tax financing?

Mr. Short: I must say I do not find this is after-tax financing. What has happened in this arrangement is that a capital dividend account that rests in one place is transferred to somebody else and is usable by them simply to reduce their tax. It has no other purpose. I do not find that analogous to after-tax financing. I find that simply an arrangement undertaken for no purpose other than to avoid tax; and it is the purpose of this provision to permit Revenue to go after that kind of arrangement. There is no

[Translation]

M. Short: Non, monsieur le président, le compte de dividende en capital n'est pas un élément d'actif commercial. C'est simplement. . .

Le président: Si.

M. Short: C'est un bien fiscal. . .

Le président: Il faut qu'il y ait des actionnaires.

M. Short: . . . mais il n'existe pas, sous forme de bien, s'il n'est pas. . .

Le président: C'est le droit de faire quelque chose, n'est-ce pas?

M. Short: Le droit de. . . ?

Le président: C'est un droit ou une chose. Nous avons déjà ce droit aujourd'hui dans la réalisation présumée de biens en capital sur la dette. On a le droit de faire une déclaration de droits ou de choses. C'est donc un droit ou une chose. Cela n'a aucune valeur intrinsèque, mais il se trouve que c'est une condition qui crée un paiement exempté d'impôt à certaines personnes.

M. Short: Sans doute, mais poursuivons l'analyse. La personne. . .

Le président: C'est donc un bien.

M. Short: . . . au nom de qui le compte existe, mais qu'elle ne peut utiliser, peut en transférer la valeur à quelqu'un d'autre. . .

Le président: C'est cela.

M. Short: . . . qui devrait payer les impôts correspondants s'il n'avait pas acquis la chose et l'avait distribuée sous forme de dividende. Est-il normal que notre régime fiscal permette de telles transactions, qui n'ont d'autre objectif que d'éviter à l'actionnaire de payer l'impôt?

Le président: Mais il ne s'agit pas du tout d'éviter l'impôt, il s'agit de vendre un bien qui n'a autrement aucune valeur. Autrement dit, si les actionnaires avaient été des actionnaires canadiens, l'argent leur aurait été versé. C'est seulement lorsqu'il est versé à des actionnaires étrangers que ceux-ci doivent payer l'impôt. Comprenez qu'ils risquent d'être assujettis à l'impôt, les actionnaires étrangers ont trouvé une solution qui leur permet de tirer profit de cet avantage en le vendant à quelqu'un d'autre.

M. Weyman: Comme l'a précisé M. Waslander, en quoi cela est-il différent, au niveau conceptuel, des techniques de financement après impôt?

M. Short: Je dois dire que cela n'est à mon avis aucunement relié au financement après impôt. Dans le mécanisme que je viens d'expliquer, nous avons un compte de dividendes en capital qui est transféré à quelqu'un d'autre dans le simple but de réduire sa facture fiscale. Le transfert n'a strictement aucune autre finalité. À mon avis, cela n'a rien à voir avec le financement après impôt. Il s'agit simplement d'une technique utilisée dans le seul but d'éviter l'impôt. Voilà pourquoi nous avons

[Texte]

business purpose to this whatsoever. It is simply to beat the system, as it were.

Mr. Cassidy: I would like to direct a question to David Weyman.

David, this puts you on the spot a bit, but in a sense you are wearing two or three hats here. You seem to be disputing the need for a business purpose test. As a layperson and a representative, the first thing I can see is that even if the courts created a business purpose test—and in this case, if they have created one, it is suggested it may not be as comprehensive as what is in the language that came with the white paper—is that the most appropriate way for Parliament to work? Or is it more appropriate for Parliament to say what it means by means of the kind of language proposed here?

Mr. Weyman: Mr. Cassidy, there are a number of aspects to this provision that cause offence. The one I have been discussing in the last few moments is really directed to whether it is necessary to go to the lengths these provisions go to in introducing in statutory language a business purpose test to achieve the intent and objective, which I think we all share, to stop the kinds of transactions Mr. Short has been describing.

Mr. Cassidy: In that case, are you suggesting it is appropriate to have legislation, but the language of the legislation should perhaps be closer to the judicial determination mentioned a time ago, which was something short of a business purpose test but moved in that direction? Or are you objecting to the idea that there should be legislation?

Mr. Weyman: I am objecting to the idea that there should be specific legislation that provides a business purpose test in its language, as we have here in this proposal.

• 2135

What I have suggested earlier and the question I put to the officials was whether, if we merely amend the existing provision in subsection 245.(1) to expand it, to include not only artificial reductions in income but also taxable income or tax liabilities or increases in tax refunds, that would achieve the intent.

Given the interpretive guidelines that have already been provided by the Supreme Court of Canada, coupled with that expanded language but going no further than that, the question I put was why that would not be sufficient to achieve the goal and then the courts would be able to take that, and Revenue Canada, more importantly, could take that in their administration of the Income Tax Act and defeat the kinds of arrangements Mr. Short has been referring to.

It is not necessary—in fact, it becomes a big negative—to introduce the specific language of business purpose test and countering artificial tax avoidance, which in turn the

[Traduction]

proposé cette disposition, c'est-à-dire pour permettre à Revenu Canada de s'attaquer à ce type de mécanisme qui n'a aucune finalité commerciale intrinsèque. Sa seule finalité est de rouler l'État.

M. Cassidy: J'aimerais poser une question à David Weyman.

Je ne voudrais pas vous mettre en difficulté mais vous semblez contester la nécessité d'un critère de finalité économique. A mes yeux de profane, il me semble que si les tribunaux ont créé un tel critère, même s'il n'est pas de portée aussi générale que celui qui est envisagé dans le Livre blanc, pensez-vous que le Parlement puisse en rester là? Sinon, pensez-vous que le Parlement devrait indiquer très clairement ce qu'il veut, au moyen d'une disposition semblable à celle qui est proposée?

M. Weyman: Il y a plusieurs aspects de cette disposition qui sont contestables, monsieur Cassidy. Celui dont je viens de parler concerne en fait la question de savoir s'il est nécessaire d'aller jusqu'à l'intégration d'un critère de finalité économique dans un texte législatif pour atteindre l'objectif visé, et que nous partageons tous, soit bloquer les transactions décrites par M. Short.

M. Cassidy: Dans ce cas, estimez-vous qu'il serait normal d'avoir une disposition législative, mais que celle-ci devrait peut-être être plus proche de l'arrêt dont on a cité un extrait plus tôt, qui n'allait pas jusqu'à la définition même d'un critère de finalité économique mais avançait dans cette voie? Êtes-vous complètement opposé à l'idée d'une disposition législative à ce sujet?

M. Weyman: Je m'oppose à l'idée que l'on intègre dans un texte de loi spécifique le critère de finalité économique, comme c'est envisagé dans cette proposition.

Ce que j'ai proposé plus tôt, et qui était relié à la question que j'avais adressée aux représentants du ministère, c'est simplement d'élargir la portée du paragraphe 245.(1), de façon à y inclure non seulement les réductions artificielles de revenu mais aussi nos revenus imposables, ou la dette fiscale ou les augmentations de remboursement d'impôt.

Considérant les règles d'interprétation déjà fournies par la Cour suprême du Canada, ajoutées à un tel élargissement des dispositions existantes, je me demande si cela ne serait pas tout à fait suffisant pour atteindre l'objectif visé, car cela permettrait aux tribunaux et, surtout à Revenu Canada, d'intervenir pour bloquer le type d'arrangement évoqué par M. Short.

Il n'est pas nécessaire, et il serait même négatif, d'introduire un critère de finalité économique dans le texte de loi pour contrer l'évitement artificiel de l'impôt,

[Text]

courts will have to interpret, and that of course is something off in the future anyway.

Mr. Cassidy: Therefore you are suggesting that the words "would unduly or artificially reduce" the income or the other things you mentioned... that may be factually more easily demonstrated when this matter comes to a test in the courts, as it surely will, than for Revenue Canada to be saying that you are unduly reducing income and this does not pass the business purpose test; that is, that the imputing of motives is difficult to prove in the courts. Is that right?

Mr. Weyman: That is the one aspect I have been considering. There are, as I said, other aspects about this we have not dealt with so far; but certainly, in terms of the necessity for the provision in the context of both Revenue Canada's needs to deal with these kinds of abusive transactions and, in turn, the court's ability to interpret the provision, I am suggesting it would be sufficient merely to deal and merely take subsection 245.(1) and expand it along the lines I have mentioned.

Mr. Cassidy: What about the little Egypt bump that involved the Reichmanns and Gulf and, I think, Conrad Black? Is that something that would have been caught by the kind of approach you are taking, or would it require the kind of approach the department is suggesting?

Mr. Weyman: That is certainly a big question.

Mr. Cassidy: I am asking it for the reason that one of the reasons for this, I would assume, is exactly to avoid that kind of thing happening in the future. If governments want to give money away in buckets, then let them be seen to be taking the buckets out the front door of the Parliament Buildings, but not doing it through the back door.

Mr. Weyman: I would need to think about that, but the easy answer is that it might well pass both tests, the one I am suggesting and the business purpose test. You really have to extend things—

Mr. Cassidy: It might well pass both tests; in other words, not be stopped by either test.

Mr. Weyman: That is right. It might well be not stopped by either. I am not sure, but that is a possibility, after all. Without knowing the details, it is a question of whether that was artificial tax avoidance to use those specific provisions in the act and whether it was something that could be said not to have a business purpose. I think the courts would be somewhat stretched really to determine those questions. That is a difficult question.

Mr. Cassidy: I want to turn back, then, to Mr. Short.

Is it your view that the language that is proposed will be mainly effective because it allows you to tax actions by businesses which were designed to avoid but failed the business purpose test? Or is it your view that the major

[Translation]

car les tribunaux seront alors obligés de l'interpréter, et cela va nous faire perdre encore plusieurs années.

M. Cassidy: Donc vous proposez que les mots «réduirait indûment ou artificiellement» le revenu ou les autres choses que vous avez mentionnées ne devraient pas être dans la loi. Autrement dit, il serait plus facile aux tribunaux de conclure que quelqu'un réduit indûment ses revenus que de demander à Revenu Canada de le faire au moyen de ce critère de finalité économique. Est-ce bien cela?

M. Weyman: C'est l'un des aspects du problème, mais il y en a d'autres que nous n'avons pas encore abordés. Quoi qu'il en soit, si notre objectif est de permettre à Revenu Canada de lutter contre ces transactions excessives, et aux tribunaux d'interpréter la disposition pertinente, je suis convaincu qu'il serait suffisant d'élargir la portée du paragraphe 245.(1) comme je l'ai proposé.

M. Cassidy: Qu'en est-il du trésor de la petite Égypte qu'ont trouvé les Reichmanns avec Gulf, et, si je ne me trompe, Conrad Black? S'agit-il là d'une transaction qui aurait pu être réprimée en appliquant votre solution, ou cela aurait-il exigé la solution proposée par le ministère?

M. Weyman: Voilà une question fort difficile.

M. Cassidy: Elle me semble tout à fait légitime, puisque l'un des raisons de cette proposition, je le suppose, est précisément d'éviter ce genre de manipulation. Si les gouvernements veulent donner de l'argent à la pelle, qu'ils le fassent ouvertement, à la porte d'entrée du Parlement et non à la porte de service.

M. Weyman: Je devrais y réfléchir plus longuement mais, pour l'instant, je dois vous dire que cette transaction risquerait fort d'être acceptable selon les deux critères, c'est-à-dire celui que je propose et celui de la finalité économique. Il faut en fait...

M. Cassidy: Autrement dit, cette transaction n'aurait pas été bloquée par aucune des deux solutions proposées ici.

M. Weyman: C'est cela. Je n'en suis pas certain mais c'est une possibilité. Sans connaître les détails, je crois que le problème est de savoir si cette transaction constituait une tentative délibérée d'exploitation des dispositions de la loi pour éviter artificiellement de payer l'impôt, ou si c'était une transaction correspondant à une finalité économique légitime. Je crois que les tribunaux auraient probablement quelques difficultés à rendre un jugement à ce sujet. C'est une question très difficile.

M. Cassidy: Je vais donc m'adresser à nouveau à M. Short.

Estimez-vous que la disposition proposée vous permettra d'imposer les transactions des entreprises qui étaient destinées à éviter l'impôt mais qui ne seront pas conformes au critère de finalité économique? Estimez-

[Texte]

impact will be that having a broader business purpose clause in the law will in fact simply shut down a fair amount of this rather frenzied activity by tax partitioners and prevent it from happening at all, that you will create enough uncertainty that people will just say, to hell with it, I do not want to try?

Mr. Short: There were two questions, and I am tempted to answer yes to both of them. We do not want to create more uncertainty than is necessary. One of the reasons for putting it out and not giving it effect until following the consultations on the measure and the decisions as to the final form the rules should take is to give us an opportunity to have the consultations necessary to minimize the disruptive effect that the uncertainty can have on the business community. It must be allowed to proceed in the normal way. It must be able to tax-plan.

• 2140

We are not after tax planning. What we are really after is tax avoidance; those transactions that have no purpose other than to avoid tax. I guess the capital dividend example I gave you is one where it is feasible to make a number of technical changes to stop that, if you think it should be stopped; and I must say I cannot think of one reason why we would not want to stop it. But that is only one example.

We have known, for example, of the problems involving commodity-straddles for years, and have devoted considerable time and effort to try to develop the rules that would curtail what is seen to be an opportunity for abuse. Commodity-straddle is where... there are a variety of transactions. Let me give the very obvious one, where you buy the same commodity long and short. You do not care whether the value of that commodity goes up or goes down. You pray that it moves. If it does not move, then you are in trouble. But whether it goes up or down, you can sell the one that is at a loss and realize it. If that is recognized for tax purposes, you get the deduction for it. You continue to hold the one that is at a gain. Until such time as you realize that, you will not be taxed, because ordinarily we do not tax a gain or loss until such time as it is realized.

There are an enormous number of variations on the commodity-straddle. Obviously the one I recommended to you probably would not be offered by any respectable tax counsel, because it is too blatant and obvious. But you can find commodities that are different but follow a similar pattern. You do not have to have the same person on both sides of the transaction. It could be you and a corporation, you and your wife, a related person. Several cases, I understand, are moving, rather slowly, through the courts; and that will be an interesting test.

Nevertheless, there are a number of professionals in the community who are satisfied that they can structure these transactions in such a way that they will be effective.

[Traduction]

vous plutôt que l'effet principal de l'intégration dans la loi d'un critère de finalité économique plus général sera de mettre un terme à l'activité frénétique des fiscalistes, puisque vous aurez simplement créé suffisamment d'incertitude pour amener le contribuable à renoncer à ces manoeuvres.

M. Short: Je suis tenté de répondre oui à vos deux questions. Nous ne souhaitons pas créer plus d'incertitude que nécessaire. L'une des raisons pour lesquelles cette disposition n'entrerait pas en vigueur tant que nous n'aurions pas terminé les consultations à ce sujet, et que nous n'aurions pas mis la dernière main aux règles d'application, est que nous tenons à minimiser le plus possible les effets perturbateurs que cette incertitude risque d'avoir sur le monde des affaires. Il faut en effet que les entreprises aient la possibilité de planifier leurs affaires en fonction de l'impôt.

Notre objectif n'est pas de lutter contre la planification fiscale légitime. Il s'agit simplement de lutter contre l'évitement de l'impôt, c'est-à-dire contre les transactions qui n'ont d'autre raison d'être que d'éviter l'impôt. Évidemment, je suppose que le mécanisme des dividendes en capital que j'ai mentionné plus tôt pourrait être bloqué en apportant quelques changements d'ordre technique aux dispositions actuelles, si on juge nécessaire de le bloquer, et je ne vois vraiment pas pourquoi on ne le voudrait pas.

Il y a longtemps que nous connaissons les problèmes que posent les opérations mixtes sur les denrées, et nous avons consacré beaucoup d'efforts à la formulation de règles destinées à réprimer ce qui est considéré comme une possibilité d'abus. Les opérations mixtes peuvent prendre diverses formes, la plus simple étant l'achat de la même denrée à la hausse et à la baisse. Tout ce qui intéresse l'acheteur, c'est que le prix change, que ce soit à la hausse ou à la baisse. S'il ne change pas, il est en difficulté. Si le prix baisse, l'acheteur peut vendre le contrat sur lequel il enregistre une perte et obtenir une déduction fiscale, tout en conservant le contrat sur lequel il réalise des bénéfices. Il ne sera pas imposé sur ce dernier contrat jusqu'à ce qu'il soit réalisé, car on n'impose généralement pas les gains fictifs.

Les opérations mixtes se prêtent à un nombre de variations. Évidemment, l'exemple que je viens de mentionner ne vous serait sans doute recommandé par aucun fiscaliste qui se respecte, car il est beaucoup trop grossier. On peut cependant trouver des denrées de nature différente mais qui suivent un cycle semblable. Il n'est pas nécessaire que ce soit la même personne qui se place des deux côtés de la transaction. Ce peut être vous-même et une société, vous-même et votre épouse ou vous-même et une connaissance. Je crois savoir que plusieurs affaires de cette nature sont actuellement devant les tribunaux et il sera intéressant d'en apprendre la conclusion.

Quoi qu'il en soit, certains professionnels sont convaincus qu'ils peuvent structurer leurs transactions d'une manière qui leur permettra de tirer profit de cette

[Text]

They do not have a business purpose. These are not people who are hedging in the ordinary course of a business. They are people who are playing tax games.

The Americans have a very elaborate set of rules, many pages of rules, to try to counter this. They are not effective. I think it is a fair assessment. They go too far and interfere with normal business transactions, on the one hand, and on the other hand they leave some scope for the kind of game-playing... that is not effective.

The Chairman: Mr. Cassidy, are you satisfied with that answer?

Mr. Cassidy: I think the best part of the answer was "yes to both".

Mr. Sean Aylward (Committee Research Staff): I think the characterization Mr. Short brings to the troubles we face with the general anti-avoidance rule is that there was not so much a problem with the old section 245 alone, but the problem was the courts were being perverse, the courts were being non-Euclidean, in the way they were interpreting the old section 245. They were not in line with the United States and the United Kingdom. So the real problem was to bring our courts into line with other jurisdictions.

• 2145

That is the characterization that I feel comes from the notes. The real problem here was that—

Mr. Short: That is not an unfair characterization.

Mr. Aylward: Another characterization, which perhaps has equal merit, is that the old section 245 was grossly deficient because it only applied to deductions and it only applied to income and, in that form, it really was almost inapplicable.

If I can take one step further, I would say the reason for that was that the old section 245 had a companion section, section 246, which had much broader application and much broader scope and that when section 245 was written they had section 246 in mind. As we know, section 246 was eliminated in 1984 because of a Charter non-conformity and so we were left with just section 245.

I would put it to you that, had we gone ahead and simply revised section 245, expanded the definition of deductions and expanded the definition of income, to give it broad application, as it was intended to have when section 246 was operating in unison with it, we would have had a very supportive court, because I think the Stubbart decision was in fact fairly stringent but it went as far as it could given the limitations inherent in the old section 245.

I did not think the court in Stubbart was being particularly perverse. In fact, many people considered it a victory for Revenue and the tests were quite stringent.

[Translation]

situation. Or, ce ne sont pas des transactions qui ont une finalité économique. Il ne s'agit pas de personnes qui essaient de se protéger dans le cadre d'activités commerciales normales, il s'agit de personnes qui jouent avec l'impôt.

Les Américains ont élaboré une réglementation très étoffée pour contrer ce type de transactions, mais elle n'est pas efficace, il faut le reconnaître. Cette réglementation va trop loin et entrave des transactions commerciales normales, tout en laissant s'échapper des transactions répréhensibles.

Le président: Êtes-vous satisfait de cette réponse, monsieur Cassidy?

M. Cassidy: Je crois que la meilleure partie en était le «oui aux deux».

M. Sean Aylward (personnel de recherche du Comité): Je pense que le problème qu'essaie de résoudre la disposition générale anti-évitement ne provenait pas tant de l'ancien article 245, mais plutôt du fait que les tribunaux se comportaient de manière perverse et raisonnaient de manière non euclidienne dans l'interprétation de cet article. Leurs arrêts ne ressemblaient pas à ceux des États-Unis et du Royaume-Uni. Autrement dit, le vrai problème est d'amener nos tribunaux à suivre la jurisprudence étrangère.

Voilà comment j'interprète les commentaires figurant dans les notes.

M. Short: Ce n'est pas une interprétation erronée.

M. Aylward: D'autre part, et cela est peut-être aussi important, je crois comprendre que l'ancien article 245 était très insuffisant dans la mesure où il ne portait que sur les déductions et sur le revenu, et d'une manière quasi inapplicable.

Si je pousse le raisonnement plus loin, je constate que l'une des raisons en était que cet ancien article 245 était accompagné d'un autre, l'article 246, qui était d'application et de portée beaucoup plus générales, ce qui montre que le législateur songeait en fait déjà à l'article 246 lorsqu'il a rédigé le 245. Comme vous le savez, l'article 246 a cependant été abrogé en 1984, car il n'était pas conforme à la charte, et c'est pourquoi nous nous sommes retrouvés avec le seul article 245.

Si nous avions simplement modifié l'article 245 pour élargir la définition des déductions et du revenu, comme cela avait été envisagé lorsque l'article 246 l'accompagnait, nous aurions trouvé les tribunaux très favorables à notre cause. En effet, la décision Stubbart était déjà très rigoureuse, mais elle ne pouvait pas aller plus loin, étant donné les limites inhérentes à l'ancien article 245.

Je ne pense pas que l'arrêt Stubbart ait été particulièrement vicié. De fait, beaucoup de personnes y ont vu une victoire pour Revenu Canada, avec des critères

[Texte]

Unfortunately, we only have a selective quotation from the court's remarks in the white paper.

Would it now be fair to say that an equally fair characterization of events might be that the Stubart decision plus an expanded section 245 would produce as much revenue for the fisc as this new business purpose test does, which introduces so many other concepts and new terms and notions of avoidance transactions versus artificial avoidance transactions which really are going to lay us into litigation for years to come?

Mr. Short: Quite clearly, I think we would have had some help had section 245 been modified along the lines Mr. Weyman had suggested. It really is quite narrow in its scope. I am not sure that it was put in in its narrow form simply because a far greater protection was afforded by section 246.

The Chairman: This argument is not going to get us anywhere.

Mr. Short: No.

The Chairman: My view—to close off the meeting, if I could—is that this is a position that has been put to us. Perhaps the department would like to think about that, as we are going to be hearing witnesses on anti-avoidance rules and so on over the next period of time. That really is an argumentative position that Mr. Aylward has put, and there is no point in us carrying on with that debate because I think I understand your view, Mr. Short, and I certainly understand his.

I have one more question that Miss Nicholson gave to Mr. Weyman. It is a rather simple one, I am sure, so will you put it?

Mr. Weyman: Miss Nicholson's question is as follows: the white paper proposes to levy penalties on financial institutions reporting inaccuracies regardless of whether they are due to wilful misrepresentation or inadvertent error. Why? Is it fair, and does it fit in with the traditional presumption of innocence until proven guilty?

Mr. Short: It would be helpful if the particular proposal could be identified.

Mr. Weyman: I cannot find a specific reference to this point that—

• 2150

The Chairman: Could you leave that question, and perhaps it could be answered by a note or something of that nature?

Mr. Weyman: We will get further information for you.

Mr. Short: It would be helpful if we could find the particular provision or proposal she is referring to, so we could respond.

The Chairman: If she were here, we would have that. So perhaps we could take a look at it and get back to you and you could give that information to her.

[Traduction]

très rigoureux. Hélas, le Livre blanc ne contient qu'une seule partie de la citation pertinente de l'arrêt en question.

Ne croyez-vous pas que l'arrêt, plus un article 245 élargi, permettraient au fisc d'obtenir autant de recettes que ce nouveau critère de finalité économique, sans introduire ces nouveaux concepts, et les notions de transaction d'évitement par opposition aux transactions d'évitement artificiel qui vont nous amener devant les tribunaux pendant des années?

M. Short: Il est incontestable qu'il eut été utile de modifier l'article 245 comme M. Weyman l'a recommandé. Actuellement, sa portée est beaucoup trop limitée. Cependant, je ne sais pas si cela résulte du fait que l'article 246 était de portée beaucoup plus générale.

Le président: Cet argument ne nous mènera nulle part.

M. Short: J'en conviens.

Le président: Si vous me permettez de mettre un terme à la réunion, je dirais que le ministère devrait peut-être réfléchir à nouveau à la proposition qu'il vient de faire, car nous allons entendre des témoins sur les règles anti-évitement, ainsi que sur d'autres questions, dans les semaines à venir. M. Aylward nous a présenté un argument certes intéressant mais qu'il n'est pas nécessaire de poursuivre ici, puisque nous comprenons bien votre point de vue, monsieur Short, et je comprends bien le sien.

Il reste une dernière question que M^{lle} Nicholson a remise à M. Weyman. Elle est relativement simple et je suis sûr que vous pourrez y répondre tout de suite.

M. Weyman: Voici la question de M^{lle} Nicholson: le Livre blanc propose de pénaliser les institutions financières qui feront des déclarations erronées, que les erreurs soient délibérées ou non. Pourquoi? Est-ce juste, et cela est-il conforme à notre principe traditionnel d'innocence présumée?

M. Short: Il serait utile que l'on identifie la proposition en cause.

M. Weyman: Je ne trouve pas de référence précise pour le moment. . .

Le président: Vous serait-il possible de répondre à cette question par écrit, plus tard?

M. Weyman: Nous vous donnerons d'autres précisions.

M. Short: Il serait utile de savoir de quelles dispositions il s'agit exactement.

Le président: M^{lle} Nicholson pourrait vous le dire si elle était ici. Nous allons lui faire part de votre demande.

[Text]

Mr. Cassidy: I would like to ask this. You know the concerns out there among people who have various kinds of small businesses. Particularly I think the insurance agents have been fairly vociferous about the 90% rule on the automobiles. When I have talked to people, nobody has particularly been going to fight the fact that BMWs will not be fully deductible. If people want to drive around in fancy automobiles rather than plain automobiles, they do not have a strong case to stand on. But the 90% rule is going to create all kinds of problems.

I would assume Finance did look at a number of different alternatives for dealing with what it perceived to be a problem in this area and in the other area, which is the deductibility of expenses for the office and the home, which has also created a great deal of problems. I think it is fair to say members of the committee from all parties would like to see something better, and something that would be perceived to be fairer to these people, who are essentially small business people. Could Finance next week perhaps let us have the two or three other alternatives that may have been looked at? That would perhaps give us something better to chew on, rather than have the committee rewrite and redo work you are much better equipped to do than we are.

Could you let us have those alternatives, so we, as a committee, with limited resources, do not have to reinvent the wheel, when you, with your people, have a whole group of people who are meant to be producing these alternatives for the politicians to look at? I think we have reached the view that we are not satisfied with what the Minister has proposed and we would like to look at the alternatives. Could we have those next week?

Mr. Dodge: Clearly it is not my prerogative to provide to you advice we gave to the Minister.

But let me be very clear here. There are two fundamental elements to the proposal that are extremely important. The first is that where an automobile is used all, or substantially all, for business purposes, clearly all expenses related to that automobile should remain fully deductible. We have given a mechanical guideline for how you would define "substantially all" as being 90%. That may not be the best precise mechanics to get at it, but the clear intent is that where an automobile is used all, or substantially all, for business purposes, everything remains deductible.

The second very clear intent is that where an automobile is for a mixed purpose, private and business use, it is the marginal capital cost associated with the business use that ought to remain deductible. In looking at ways to go at that, what we have done is picked up a system that has worked reasonably well within the province of Quebec to get at the marginal additional cost associated with the business use on the capital cost. It is relative simple; and because it is relatively simple, it can be seen in certain cases to be arbitrary. It may well be very generous in some cases. It may be a little too

[Translation]

M. Cassidy: Je voudrais poser une dernière question. Vous savez que les petits entrepreneurs sont très inquiets. Je songe particulièrement aux agents d'assurance, qui se sont violemment opposés à la règle des 90 p. 100 sur les automobiles. Évidemment, personne ne va vraiment se battre pour obtenir le droit de déduire de l'impôt le prix complet d'une BMW. Si les gens veulent rouler dans des automobiles de luxe plutôt que des automobiles ordinaires, c'est leur affaire et ils trouveront peu de défenseurs. Par contre, la règle des 90 p. 100 va créer toutes sortes de problèmes.

Je suppose que le ministère des Finances a envisagé diverses options pour régler le problème qu'il perçoit dans ce domaine, ainsi que dans celui de la déductibilité des frais de bureau et des frais de bureau dans la résidence. Je crois pouvoir dire que tous les membres de ce comité souhaiteraient qu'on leur propose des dispositions améliorées, donnant au moins l'apparence d'être un peu plus équitables à l'égard de ces personnes, qui sont surtout des petits entrepreneurs. Puis-je donc demander au ministère des Finances de nous communiquer les deux ou trois autres options qui ont pu être prises en considération dans ce contexte? Cela nous éviterait de refaire tout le travail de rédaction que vos employés peuvent faire beaucoup mieux que nous.

Pourriez-vous donc nous communiquer ces options, ce qui nous éviterait, si vous me permettez d'employer cette expression, d'avoir à réinventer le fil à couper le beurre? Je crois que nous sommes relativement d'accord pour dire que les propositions du ministre à ce sujet ne sont pas satisfaisantes. Pourrions-nous avoir ces options la semaine prochaine?

M. Dodge: Je n'ai manifestement pas le pouvoir de vous communiquer les conseils que nous avons donnés au ministre.

Je vais cependant m'efforcer d'être très clair. Cette proposition contient deux éléments fondamentaux qui sont extrêmement importants. Le premier est que les frais d'automobile devraient rester complètement déductibles si l'automobile est utilisée complètement à des fins commerciales, ou au moins en grande partie. Le critère que nous avons proposé pour définir «en grande partie» est le chiffre de 90 p. 100. Ce n'est peut-être pas ce qu'il y a de mieux, mais il n'en reste pas moins que notre objectif est que les frais d'automobile soient déductibles si l'automobile est utilisée à des fins commerciales.

Le deuxième principe très important est que, dans le cas d'une automobile à usage mixte, c'est-à-dire privé et commercial, c'est le coût en capital marginal associé à l'usage commercial qui devrait rester déductible. Pour ce faire, nous avons retenu un système qui s'est avéré relativement efficace au Québec pour calculer le coût supplémentaire marginal relié à l'usage commercial de l'automobile. Comme ce système est relativement simple, d'aucuns diront peut-être qu'il est arbitraire. Il sera peut-être très généreux dans certains cas, et très restrictif dans d'autres. Quoi qu'il en soit, le principe fondamental

[Texte]

restrictive in other cases. But the fundamental principle we were trying to get at, leaving aside the mechanics, is that it is only the additional cost associated with the business use that ought to remain deductible.

[Traduction]

est que ce sont seulement les coûts supplémentaires reliés à l'usage commercial qui devraient être déductibles.

• 2155

Mr. Dorin: "Incremental" might be a better word.

Mr. Dodge: "Additional" or "incremental".

Mr. Cassidy: I do not think you have answered my question. I am asking for the advice you gave the Minister. I am saying that somewhere someone took a look at this and came up with three or four different options and eventually one was chosen, either by the Minister or recommended by the department. That is irrelevant to us, but it would be helpful to us if we could look at some of the options, and then we could make some judgments as to whether any of them appear to be more desirable in our view than what the Minister recommended.

Mr. Dodge: I gave the answer to that. It is that, in going through this, we did that in the context of giving advice to the Minister on the pros and cons of going various routes, and I, as an official, am not at liberty to give to the committee the advice I gave to the Minister on this. I am just not at—

Mr. Cassidy: We have a problem here which is a wider problem. The committee gets crashed if we raise our expenses too high, but when we ask the Department of Finance for help on a concrete and technical problem they say, well, we cannot give it to you because that is advice being given to the Minister.

The Chairman: They cannot give you alternatives they gave to the Minister when the Minister prepared his paper.

Mr. Dodge: What we can do, and—

The Chairman: I can understand that.

Mr. Dodge: —as clearly we have done and is available publicly, is the various systems extant for accounting for this around the world, because you start from what is here and—

Mr. Cassidy: Can you ask one of your people to spend half a day and simply write it up for us?

Mr. Dodge: Yes, that we can certainly provide to you.

Mr. Cassidy: Could, again, somebody spend half a day and do the same thing on the office in the home situation? That would be helpful as well.

Mr. Dodge: The answer is that for that we did not go quite through the same process of looking at all the other ways that were done.

M. Dorin: «Marginaux» serait peut-être plus approprié.

M. Dodge: «Supplémentaires» ou «marginaux».

M. Cassidy: Je ne pense pas que vous ayez répondu à ma question. Je ne vous ai pas demandé de me donner les avis que vous avez communiqués au ministre, je vous ai simplement demandé de nous communiquer les trois ou quatre options différentes qui ont manifestement été envisagées, et à partir desquelles le ministre ou le ministère en a retenu une. Il nous importe peu de savoir ce que vous avez conseillé au ministre, mais il nous serait utile de connaître ces options, car cela nous permettrait de déterminer si certaines ne seraient peut-être pas plus souhaitables que celle qui a été recommandée par le ministre.

M. Dodge: J'ai déjà répondu à cela. Durant cette procédure de réforme fiscale, nous avons donné des conseils au ministre sur les avantages et désavantages de diverses options, et mes responsabilités au sein du ministère m'interdisent de vous communiquer les conseils que j'ai donnés au ministre. Je ne puis tout simplement pas. . .

M. Cassidy: Il y a un problème de nature plus générale qui se pose ici. Si les dépenses du Comité sont trop élevées, nous allons nous le faire reprocher mais, lorsque nous demandons au ministère des Finances de nous aider à résoudre un problème très concret et technique, on nous dit que c'est impossible parce qu'il s'agissait de conseils donnés au ministre.

Le président: Le ministère ne peut pas vous communiquer les options qu'il a adressées au ministre lorsque celui-ci a préparé le Livre blanc.

M. Dodge: Ce que nous pourrions faire. . .

Le président: C'est compréhensible.

M. Dodge: . . . puisqu'il s'agit d'informations publiques, c'est vous communiquer les divers systèmes utilisés à l'étranger pour résoudre ce problème car, si on commence à partir de cela. . .

M. Cassidy: Pourriez-vous demander à l'un de vos spécialistes de nous préparer un tel document?

M. Dodge: Sans problème.

M. Cassidy: Quelqu'un pourrait-il également préparer le même type de document au sujet de la déductibilité des frais de bureau assumés par les personnes ayant un bureau dans leur résidence? Cela nous serait également utile.

M. Dodge: Je dois vous dire que cette question n'a pas été examinée de la même manière que les autres.

[Text]

Mr. Cassidy: If you could do it in certainly one case, or in both cases, that would be very helpful.

The Chairman: This meeting stands adjourned.

[Translation]

M. Cassidy: Si vous pouviez nous préparer un document dans les deux cas, nous vous en serions très reconnaissants.

Le président: La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

*From the Policy and Legislation Branch of the
Department of Finance:*

David Dodge, Assistant Deputy Minister;
Gerry Lalonde, Officer, Business and Property,
Personal;
Al Short, General Director/Legislation.

TÉMOINS

*De la Direction de la politique et de la législation de
l'impôt du ministère des Finances:*

David Dodge, sous-ministre adjoint;
Gerry Lalonde, fonctionnaire, Entreprises, biens et
particuliers;
Al Short, directeur général/Législation.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 83

Monday, August 31, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 83

Le lundi 31 août 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Finance and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livre blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, AUGUST 31, 1987

(108)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 9:49 o'clock a.m. this day, in Room 269 (West Block) the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Raymond Garneau, Robert Layton, W. Paul McCrossan, Aileen Nicholson, Norman Warner and Geoff Wilson.

In attendance: From the Committee's Research Staff: C. David Weyman, Research Director (Tax Reform); H. Bert Waslander, Research Director; Kirk Falconer and Anthony Knill, Research Officers.

Witnesses: From the Economic Council of Canada: Judith Maxwell, Chairman; Michael Daly, Economist; Sylvester Damus, Economist; Ross Preston, Senior Project Director and Robert Jenness, Senior Policy Advisor.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. *See Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70).*

By unanimous consent, it was agreed,—That Raymond Garneau, M.P., be allowed to make an opening statement on behalf of the Liberal Party, in relation to the Committee's consideration of the White Paper on Tax Reform.

Judith Maxwell made an opening statement and with the other witnesses answered questions.

At 12:26 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 31 AOÛT 1987

(108)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 9 h 49, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Raymond Garneau, Robert Layton, W. Paul McCrossan, Aileen Nicholson, Norman Warner et Geoff Wilson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, directeur de recherche (réforme fiscale); H. Bert Waslander, directeur de recherche; Kirk Falconer et Anthony Knill, attachés de recherche.

Témoins: Du Conseil économique du Canada: Judith Maxwell, présidente; Michael Daly, économiste; Sylvester Damus, économiste; Ross Preston, directeur principal de projet et Robert Jenness, premier conseiller en politiques.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Par consentement unanime, il est convenu,—Que Raymond Garneau, député, soit autorisé à faire, au nom du Parti libéral, une déclaration liminaire relative à l'étude, par le Comité, du Livre blanc sur la réforme fiscale.

Judith Maxwell fait une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 12 h 26, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Monday, August 31, 1987

• 0949

The Chairman: I call this meeting to order. We are commencing our public portion of our hearings with reference to the white paper on taxation. Our hearings are being conducted under Standing Order 96(2).

Our witnesses this morning are firstly the Economic Council of Canada. Appearing with Judith Maxwell are Robert Jenness, Ross Preston, Michael Daly, and Sylvester Damus. Welcome, Ms Maxwell.

• 0950

Mr. Garneau: Mr. Chairman, today is our first day to hear witnesses for the finance committee and I was going to seek permission to make an opening statement, but since we are late—although it is no fault of yours that Air Canada has some difficulties—is it possible to have it put in the *Minutes of Proceedings and Evidence*, instead of taking the time of the committee in giving my opening remarks? Is it possible?

The Chairman: We are in reasonably good time this morning. I am told by Mr. Weyman that the Economic Council is our only witness this morning, so I think we could give Ms Maxwell the liberty of doing her statement. I see it is relatively short. Generally speaking, statements are not to be more than five minutes, but I do not think it is much more than that anyway. It is probably timed.

Mr. Garneau: If you have done, I would like to make a few remarks—

The Chairman: All right.

Mr. Garneau:—before Ms Maxwell gives us—

Mr. Cassidy: I am a bit topsy-turvy. We have time after the Economic Council appears and we have already kept them waiting for some time. Why do we not at 11.30 a.m., or whenever we come through, set an order of the day and say that any member of the committee who wants to make an opening statement be free to do so? I had not planned to do so, but perhaps some of the Conservative members may want to make some introductory remarks. If everybody were to do it now, it would really take up a lot of the time of the witnesses.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le lundi 31 août 1987

Le président: La séance est ouverte. Dans la partie publique de nos auditions, nous commencerons par examiner le Livre blanc sur la fiscalité. Nos auditions ont lieu en vertu du Règlement 96(2).

Ce matin, nous recueillerons la déposition du Conseil économique du Canada. M^{me} Judith Maxwell sera accompagnée de MM. Robert Jenness, Ross Preston, Michael Daly et Sylvester Damus. Madame Maxwell, je vous souhaite la bienvenue ici.

M. Garneau: Monsieur le président, c'est aujourd'hui la première journée d'audition des témoins devant le Comité des finances et j'avais l'intention de vous demander l'autorisation de faire un exposé liminaire, mais étant donné que nous avons pris un peu de retard—on ne peut bien sûr pas vous reprocher certains problèmes éprouvés par Air Canada—serait-il possible de le faire insérer dans les *Procès-verbaux et témoignages* au lieu d'empiéter, pour mon exposé, sur le temps du Comité? Serait-ce possible?

Le président: Ce matin, nous n'avons pas pris trop de retard par rapport à l'horaire. M. Weyman me dit que le Conseil économique est le seul témoin prévu pour ce matin, donc je pense que nous pourrions donner à M^{me} Maxwell l'occasion de présenter son exposé. Je vois qu'il s'agit d'un exposé assez court. D'une manière générale, il est prévu que les exposés ne doivent pas durer plus de cinq minutes, mais je ne pense pas que celui-ci dépasse de beaucoup cette limite de temps. L'orateur aura sans doute calculé le temps nécessaire.

M. Garneau: Pourrais-je, si vous le voulez bien, faire quelques observations. . .

Le président: Allez-y.

M. Garneau: . . . avant que M^{me} Maxwell ne nous fasse. . .

M. Cassidy: Je ne comprends pas très bien. Il nous restera du temps après avoir recueilli la déposition du Conseil économique et les représentants de cet organisme attendent déjà depuis un certain temps. Pourquoi ne pas inscrire cela à l'ordre du jour et, à 11h30 ou, disons l'heure où nous aurons terminé, prévoir que tout membre du Comité qui voudrait présenter un exposé liminaire pourra le faire alors? Je n'avais pas moi-même l'intention de présenter un exposé, mais peut-être que certains membres du groupe conservateur aimeraient présenter certaines observations en guise d'introduction. Si tout le monde devait avoir l'occasion de le faire maintenant, ce absorberait vraiment une trop grande partie du temps prévu en fait pour les témoins.

[Texte]

The Chairman: Yes, yes. Well, I think—

Mr. Garneau: If it is an opening statement, it should be given at the opening of our—

The Chairman: Do you have a long statement to make?

Mr. Garneau: It is not very long, but I believe it has some positive remarks, in the kind of spirit—

The Chairman: I am going to let you go ahead.

M. Garneau: J'aimerais prendre quelques minutes pour expliquer au Comité ce que l'Opposition officielle entend faire au cours de ces audiences publiques sur la réforme fiscale.

Il s'agit d'audiences importantes. Elles sont importantes non seulement parce qu'elles constituent une partie essentielle de notre processus démocratique, mais aussi parce que la fiscalité est un sujet capital en soi qui touche tout le monde. Plusieurs ne s'en rendent peut-être pas compte, mais le régime fiscal influence le comportement et les choix quotidiens de tous les Canadiens. C'est en raison même de cette influence que le régime fiscal doit refléter les valeurs les plus fondamentales du pays. L'une de ces valeurs, c'est sans doute l'équité.

Je tiens à dire, d'entrée de jeu, que l'attitude de l'Opposition officielle, lors de ces audiences, sera ouverte et constructive. Nous chercherons à comprendre les intentions du gouvernement et à analyser les effets des changements proposés, mais nous serons aussi très attentifs et très vigilants. À cet égard, lorsque viendra le temps de déposer un rapport à la Chambre des communes, nous proposerons certainement les changements que nous estimerons dans l'intérêt public.

J'ai dit à plusieurs reprises, et je le répète ici au nom de l'Opposition officielle, que nous étions en faveur d'une réforme fiscale, mais que nous étions surtout en faveur d'une réforme globale, une réforme en profondeur touchant les trois aspects de la fiscalité, soit l'impôt des particuliers, l'impôt des sociétés et la taxe de vente. Malheureusement, ce n'est pas ce que nous avons présentement. Cependant, malgré l'absence d'un volet important de la réforme fiscale, soit celui de la taxe de vente, l'Opposition officielle cherchera à connaître l'opinion des témoins sur l'ensemble de la réforme, aussi bien la Phase I que la Phase II.

Également, j'aurais aimé que ces audiences s'étendent sur une période un peu plus longue. En effet, nous avons eu quelque 500 mémoires ou intentions de comparaitre au Comité, et il sera extrêmement difficile de tout faire dans l'espace de six semaines.

J'aimerais aussi prendre quelques instants pour expliquer les grands paramètres à partir desquels nous évaluerons la réforme fiscale.

D'abord, l'équité: Les trois derniers budgets du gouvernement ont porté un dur coup à cette équité

[Traduction]

Le président: C'est cela, c'est cela. Eh bien, je pense que...

M. Garneau: Mais s'il s'agit d'un exposé liminaire, il est normal qu'il soit prononcé à l'ouverture de nos...

Le président: L'exposé que vous avez prévu est-il assez complet?

M. Garneau: Mon exposé n'est pas très long, mais je pense qu'il contient des éléments positifs, tout à fait dans la ligne de...

Le président: Je vous offre donc l'occasion de le présenter.

Mr. Garneau: I would like to take a few minutes to explain to the committee what the Official Opposition intends to do in the course of these public hearings on tax reform.

These hearings are important, not only because they are an essential part of our democratic process but also because taxation is, in itself, a very important topic which concerns everyone. Although some people may not realize it, the tax system influences the daily behaviour and choices of all Canadians. It is partly because of this influence that the tax system must reflect our country's most basic values. And, without a doubt, one of those basic values is equity.

Let me say, right away, that during these hearings the Official Opposition's attitude will be both open and constructive. We will attempt to understand the government's intent and to analyse the repercussions of the amendments that are put forth, but we will also be extremely attentive and watchful. And when the time comes to table a report before the House of Commons, we will most certainly be suggesting certain changes which appear to us to be in the public interest.

I have said it before and I will say it again here in the name of the Official Opposition: We are all in favour of tax reform, but we are particularly in favour of a general tax reform, or an in-depth reform, affecting the three pillars of taxation, personal income tax, corporate tax and the sales tax. Unfortunately, that is not what we are getting. Nonetheless, and although the proposed changes make no mention of one of the principal questions involved in tax reform, namely sales tax, the Official Opposition intends to elicit the opinion of the witnesses on the overall reform, phase I as well as phase II.

I would have also liked these hearings to be held over a longer period of time. We have received some 500 briefs or letters stating an intention to appear before this committee, and it will be extremely difficult to do all of this within the six weeks imparted to us.

I would also like to take a few moments to explain the major parameters on which we will base our evaluation of the proposed tax reform.

First of all, equity: The last three budgets brought down by the government dealt a harsh blow to equity in tax

[Text]

fiscale. Malgré les promesses répétées du ministre des Finances de rendre le régime fiscal plus équitable, il n'est pas évident que le nouveau régime nous ramène seulement au point de départ de 1984, et que le nouveau régime transfère davantage le fardeau fiscal sur les épaules des mieux nantis. Il est vrai que la conversion des exemptions en crédits est un pas dans la bonne direction, mais dans l'ensemble, et selon les propres chiffres du gouvernement, il semble que le fardeau fiscal n'ait pas été déplacé sensiblement vers les personnes à revenu élevé. Nous examinerons donc la nouvelle structure de taux et nous demanderons aux témoins ce qu'ils pensent de la progressivité du nouveau régime fiscal.

• 0955

Nous chercherons aussi à savoir si le nouveau régime est plus simple que l'ancien. Malgré les promesses du gouvernement en ce sens, le nouveau régime semble, à plusieurs égards, plus complexe que le précédent. Nous demanderons donc aux témoins de suggérer des façons de simplifier le régime fiscal.

Nous examinerons également les programmes d'aide à la famille. Il est évident que l'abandon de l'exemption pour enfants à charge de 18 ans et plus est inacceptable. Nous analyserons l'ensemble des bénéfices aux familles non seulement à la lumière des changements prévus à la réforme fiscale, mais aussi à la lumière des changements proposés dans le budget de mai 1985.

Nous serons également attentifs aux représentations des petites et moyennes entreprises, car malgré l'objectif du ministre de réduire le taux d'imposition—objectif que j'appuie entièrement—, je me demande pourquoi le ministre a choisi de hausser le taux de taxation des petites entreprises du secteur manufacturier de 10 à 12 p. 100. Nous examinerons également les changements prévus à la déduction pour l'usage d'une automobile, et nous chercherons des moyens de réduire la complexité des formulaires d'impôt des petites entreprises.

Monsieur le président, non seulement le régime fiscal doit être juste, mais il doit aussi favoriser la croissance et l'emploi. C'est dans ce contexte que mes collègues et moi analyserons les changements prévus à la taxation des gains en capital. Est-il raisonnable de rendre la taxation des gains en capital qui excèdent le seuil de l'exemption plus élevée que celle des dividendes? Est-ce que cela favorise la prise de risques?

Nous allons aussi examiner les changements apportés aux déductions relatives à la recherche et au développement. Le bilan du gouvernement actuel n'est pas rose dans ce domaine. Nous chercherons à savoir auprès des experts si les mesures gouvernementales sont adéquates.

Un autre objectif de la réforme fiscale est de s'assurer que les décisions d'investissement des entreprises soient prises d'abord et avant tout en fonction de la valeur économique des projets et non en raison de l'avantage fiscal escompté. Je suis d'accord sur cet objectif, mais celui-ci doit être considéré à la lumière des besoins

[Translation]

matters. The Minister of Finance has repeatedly promised to make the tax system more equitable but it is not even clear that the new system restores what we had in 1984; neither is it clear that the new system shifts the tax burden onto those with the most income. It is true that the measures allowing the conversion of tax exemptions into tax credits is a step in the right direction but, as a whole, and according to the figures published by the government, it seems that the tax burden has not in any substantial way shifted towards higher-income persons. We will accordingly have to examine the new rate structure and we will ask the witnesses to tell us what they think of the progressiveness of the new tax system.

We will also attempt to find out if the new system is simpler than the old. Despite the promises that the government has made on this, the new system seems to be, on several points, more complex than the previous one. We will therefore ask the witnesses to suggest ways in which the tax system could be simplified.

We shall also examine family assistance programs. It is obvious that the cancellation of the child exemption for dependent children of 18 years and over is unacceptable. We shall analyse the entire field of family benefits, not only with regard to the changes intended for the tax system but also with regard to the changes put forward in the budget brought down in May of 1985.

We shall also pay close attention to the representation made by small and mid-sized businesses, since in spite of the Minister's avowed aim to reduce the tax rate—which I am entirely in favour of—I wonder why the Minister has chosen to increase the tax rate of small businesses in the manufacturing sector to 12% from its previous rate of 10%. We shall also examine the changes intended for tax reductions with respect to the use of an automobile and we shall try to find a means of reducing the complexity of the tax forms for small business.

Mr. Chairman, the tax system must be fair but it must also promote growth and employment. It is within this context that my colleagues and I shall analyse the changes proposed for the capital gains tax. Is it reasonable to tax any portion of capital gains which goes beyond the exemption level at a higher rate than dividends? Does this foster risk-taking?

We shall also examine the changes introduced with respect to deduction for research and development. The government's record on this question has not been excellent to date. We will attempt to find out from the experts if the measures adopted by the government thus far are sufficient.

A further aim of tax reform is to see to it that corporations base their investment decisions on the inherent economic value of their projects and not on anticipated tax benefits. I am in agreement with this, but the whole question must be examined in light of the specific needs of the less prosperous regions of the

[Texte]

spécifiques des régions moins favorisées du pays ainsi que des régimes de taxation des pays avec lesquels nous sommes en concurrence. C'est aussi dans ce contexte que nous examinerons les changements proposés à la taxation du secteur des assurances.

Voilà quelques-uns des paramètres à la lumière desquels mes collègues et moi analyserons la réforme fiscale. Je puis déjà vous assurer de mon entière collaboration et de l'entière collaboration de ma collègue de Trinity durant ces audiences du Comité. J'espère que l'esprit de consensus qui a animé les travaux de ce Comité lors de l'étude de nombreux dossiers va continuer à prévaloir.

Merci, monsieur le président.

The Chairman: Thank you. Miss Maxwell.

Ms Judith Maxwell (Chairman, Economic Council of Canada): The Economic Council of Canada welcomes this opportunity to discuss with you the white paper on tax reform. There is much in this paper that the council considers a definite improvement, but we do have a few concerns as well. So let me outline our analysis before turning to our concerns.

Le mémoire que nous présentons à votre Comité traite principalement des répercussions du Livre blanc sur l'efficacité à long terme de l'économie canadienne. Nous sommes bien placés pour évaluer ces effets à long terme, ayant en main les instruments analytiques mis au point au cours de notre récente étude sur l'imposition des revenus de l'investissement et de l'épargne. Les résultats de cette étude sont résumés à l'Annexe 1 de notre mémoire.

In our view, the white paper moves in the direction of a fairer and more efficient tax system. By eliminating many tax preferences, capital would be used more effectively and Canadians would tend to perceive this system as being more fair. In addition, the personal income-tax cuts should give a slight boost to growth and employment over the next five years. If stage two involves a national sales tax, the impact over the long term should also be positive for growth and employment. But without a sales tax reform, the white paper would tend to discourage savings and investment once the initial benefits of the personal income tax have worn off. This would be detrimental to economic growth in the longer term.

To summarize, if both stages of tax reform are implemented, there would be long-run benefits because there would be (1) more efficient allocation of capital as a result of a more even-handed tax system; (2) higher employment in response to lower, average, and marginal tax rates on individuals; and (3) a once-for-all increase in

[Traduction]

country and in light also of the tax systems adopted by those countries with which we have to compete. We shall have to bear this in mind when we examine the tax changes proposed for the insurance industry.

These, then, are some of the parameters in relation to which my colleagues and I intend to analyse the proposed tax reform measures. You can count on my wholehearted co-operation and that of my colleague from Trinity during these hearings. I hope that the spirit of consensus which marked the efforts of this committee during the examination of the numerous briefs which were sent to us can continue.

Mr. Chairman, thank you.

Le président: Je vous remercie. Madame Maxwell.

Mme Judith Maxwell (présidente, Conseil économique du Canada): Le Conseil économique du Canada est heureux d'avoir l'occasion de s'entretenir avec vous du Livre blanc sur la réforme fiscale. Ce document contient de nombreuses dispositions qui, aux yeux du Conseil, constituent une amélioration certaine, mais certaines choses continuent à nous préoccuper. Avant de vous parler de cela, j'aimerais donc exposer les grands points de notre analyse.

The brief which we bring before your committee deals mainly with the repercussions that what is put forth in the White Paper could have on the long-term efficiency of the Canadian economy. We are in a good position to examine these long-term effects since we have access to the analytical tools perfected in the course of our recent study on the taxation of savings and investment income. A summary of the results of this study appears, in summary form, in Schedule 1 of our brief.

À notre avis, le Livre blanc s'oriente vers un régime fiscal plus équitable et plus efficace. L'élimination de nombreuses mesures fiscales préférentielles permettrait une utilisation plus efficace du capital et donnerait un système qui, aux yeux des Canadiens, apparaîtrait plus équitable. De plus, une baisse du taux des impôts sur le revenu des particuliers devrait permettre une légère relance de la croissance et de l'emploi au cours des cinq prochaines années. L'adoption, telle qu'envisagée, d'une taxe de vente nationale au cours de la deuxième phase devrait également, à longue échéance, favoriser la croissance et l'emploi. Mais, sans l'adoption d'une réforme de la taxe de vente, les mesures envisagées dans le Livre blanc auraient pour effet de décourager l'épargne et l'investissement une fois passés les avantages initiaux des mesures touchant l'impôt sur le revenu des particuliers. À long terme, cela s'avérerait néfaste pour la croissance économique.

En résumé donc, l'adoption des deux phases de la réforme fiscale entraînera, à long terme, des avantages pour l'économie car un système fiscal plus équitable entraînera, d'abord, une répartition plus efficace du capital; et, ensuite, un abaissement des taux moyens et marginaux d'imposition du revenu des particuliers ainsi

[Text]

gross domestic product and tax revenues caused by the stimulus in stage one. This increases the size of the tax base and reduces the deficit and amount of outstanding debt. At the same time, there would be little if any change in the overall incentive to save and to invest. The white paper reforms would have a negative impact on Canada's external balance, but this is slight compared with the overall benefits.

• 1000

Let me now raise our concerns. First, our analysis shows clearly that the stage two proposals must be carried out to offset the negative effects of stage one on marginal effective tax rates. Second, without indexation we could find tax incentives creeping in again in another round of inflation. That is what happened when government sought to help beleaguered industries in the inflationary spiral of the 1970s.

Troisièmement, bien que nous considérions la taxe de vente nationale comme une nette amélioration par rapport à la taxe de vente à la fabrication, nous recommandons de ne pas modifier le dosage actuel de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu des particuliers. Notre crainte ici est que la taxe de vente ne frappe les groupes à faible revenu plus durement que les Canadiens à revenu élevé, selon la façon dont sera conçu le crédit d'impôt proposé.

Quatrièmement, les propositions sont moins progressives qu'elles en ont l'air de prime abord, étant donné qu'elles bénéficieraient plus aux contribuables à revenu moyen qu'aux gagne-petit.

Somme toute, le Livre blanc est un pas dans la bonne direction. Cependant, le succès à long terme des réformes tiendra fortement à la mise en oeuvre de la deuxième étape.

Miss Nicholson: I welcome the Economic Council, who as usual have a very interesting brief. You mention on page 3 of your opening remarks that you are recommending no change in the current mix of sales tax and personal income tax revenues. One of the difficulties facing this committee is that since we do not have the part II proposals, we really do not know what is going to happen with sales tax. But we keep hearing that there are officials in the Department of Finance who have been working for several years with the aim of shifting more and more of the revenue collecting to sales tax. I do not know if you are able to comment on this. Obviously you hear the same rumours as we do. So perhaps I would not ask you to comment on those, but I would ask you to develop on why you think any change in the current mix

[Translation]

qu'une hausse de l'emploi. De plus, les mesures d'incitation prévues dans la phase I de la réforme entraîneront d'un seul coup une augmentation du produit national brut et des rentrées fiscales. Cela aura pour effet d'élargir l'assiette de l'impôt et de réduire la taille du déficit et le montant de la dette. Cela n'apporterait que peu de changements à l'ensemble des mesures d'incitation à l'épargne et aux investissements. Les mesures de réforme proposées dans le Livre blanc auraient une influence négative sur la balance commerciale du Canada, mais ceci n'est que de peu d'effet si on le compare avec l'ensemble des avantages escomptés.

Permettez-moi maintenant d'évoquer certaines de nos préoccupations. En premier lieu, nos analyses démontrent que les propositions prévues pour la phase II de la réforme sont nécessaires afin de contrecarrer les effets négatifs que les mesures prévues dans la phase I auront sur les taux d'imposition réels les plus élevés. En deuxième lieu, en l'absence de mesures d'indexation, nous verrions, en cas de reprise de l'inflation, revenir des mesures d'incitation fiscale. C'est ce qui s'est passé lorsque le gouvernement a essayé d'aider les industries mises en difficulté pendant la poussée inflationniste des années 1970.

Thirdly, although we think that the national sales tax is a clear improvement over the manufacturers' sales tax, we recommend that no change be made in the ratio between the sales tax and the personal income tax. What we are afraid of here is that we may see that the sales tax will hit lower-income groups more than high-income Canadians, and this will depend on how we design the proposed tax credit.

Fourthly, the proposals are in fact less progressive than they seem at first blush, since they will benefit average income taxpayers more than they will benefit the lower income groups.

All in all, the White Paper is a step in the right direction, but the long term success of the proposed reforms will to a very great extent depend on the adoption of measures proposed for phase 2.

Mme Nicholson: Je souhaite la bienvenue au Conseil économique qui, comme d'habitude, nous présente un exposé des plus intéressants. À la page 3 de vos remarques préliminaires, vous recommandez de n'apporter aucun changement au dosage actuel de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu des particuliers. Une des difficultés auxquelles se heurte ce Comité, c'est que nous n'avons pas encore les propositions relatives à la deuxième phase de la réforme et que, par conséquent, nous ne savons pas quelles sont les mesures envisagées à l'égard de la taxe de vente. On continue à nous dire que depuis des années certains fonctionnaires du ministère des Finances oeuvrent afin que, de plus en plus, les recettes fiscales proviennent de la taxe sur les ventes. Je ne sais pas si vous êtes en mesure de nous dire ce qu'il en est. Sans doute

[Texte]

of sales tax and personal income tax revenues would not be in the best interests of Canadians.

Ms Maxwell: The main concern we have here was also expressed by the council in its statement, *Roadmap for Tax Report*, last February. That is, increasing the role of sales taxes in the tax system basically is a way of exempting savings from taxation, because the taxes apply only to the expenditures of individuals. The problem is that once those savings are exempted, they are never captured in taxation. That is the disadvantage, if you want, of the sales tax. The council is very much in favour of shifting the balance of taxation to favour savings, or removing the disincentives against savings, but we had suggested at that time it could be done through the personal income tax system, where it would be possible to capture the exempted savings at the end of the person's life and therefore ensure that there was not an excessive accumulation of wealth generated by the fact that the savings are not taxed.

The council, I should point out, however, is very supportive of the idea of replacing the manufacturers sales tax with some form of value-added tax, because of the well-documented inefficiencies of the manufacturers sales tax. The real question here is what the relative mix between taxes on income and taxes on sales should be. By and large, we prefer to keep the balance on the income tax, because that is a more progressive tax.

One could argue that by very effective design of the refundable sales tax credit one could overcome those problems of progressivity. But as neither we nor you have seen the potential design of the sales tax and credit. . .

Miss Nicholson: That is a problem. On the question of savings—because much of your brief is directed to the effect of tax reform on savings—traditionally Canadians are great savers. I believe the last time you were before this committee you pointed out that while our savings rate is still high in relation to the United States, it is not particularly high in relation to some of our European competitors. Do you have up-to-date figures?

Ms Maxwell: The figures we presented to you earlier this year were long-term averages of savings rates in the OECD countries, the 24 countries. I do not think the past six months would alter those averages in any significant

[Traduction]

entendez-vous les mêmes rumeurs que nous. Peut-être ne devrais-je donc pas vous demander de vous prononcer sur cela, mais par contre, je vous demanderais de bien vouloir nous expliquer pourquoi, à votre avis, l'intérêt des Canadiens exige que l'on ne modifie pas le dosage actuel de la taxe de vente et de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Mme Maxwell: Il s'agit de la même préoccupation dont nous avons fait état dans le rapport publié par le Conseil, en février dernier, sous le titre *Hors du labyrinthe fiscal*. C'est-à-dire qu'augmenter la part que la taxe de vente est appelée à jouer dans le système fiscal, c'est en fait renoncer à imposer l'épargne, car l'impôt ne frappe alors que les dépenses des individus. Le problème, c'est que si l'épargne bénéficie d'une exemption fiscale, elle échappe à l'impôt. C'est un peu, si vous voulez, l'inconvénient que représente la taxe de vente. Le Conseil est tout à fait favorable à un déplacement du fardeau de l'impôt afin d'encourager l'épargne ou d'y supprimer les dispositions qui découragent l'épargne, mais nous avions proposé, à cette époque, que les mêmes résultats pourraient être obtenus par le régime d'impôt sur le revenu des particuliers qui permettrait de frapper, vers la fin de la vie de chaque personne, l'ensemble de l'épargne jusqu'alors exemptée, ce qui permettrait d'éviter une accumulation excessive de richesses due simplement au fait que l'épargne n'est pas imposée.

Je devrais, cependant, souligner que le Conseil est tout à fait favorable à l'idée de remplacer la taxe de vente des fabricants par une taxe à la valeur ajoutée, étant donné qu'on connaît très bien les inefficacités du système de la taxe de vente des fabricants. L'important serait ici de savoir comment il conviendrait d'aménager le dosage entre l'impôt sur le revenu et les taxes de vente. Nous préférons, *grosso modo*, continuer à favoriser l'impôt sur le revenu, car c'est un impôt plus progressif que la taxe de vente.

On pourrait parvenir à régler ce problème de progressivité ou de manque de progressivité en étudiant avec soin les modalités du crédit pour taxe de vente remboursable. Mais étant donné que nous ne connaissons, ni vous ni moi, les modalités de la répartition de la taxe des ventes et du crédit. . .

• 1005

Mme Nicholson: Il y a là problème. Au sujet de la question de l'épargne—car une grande partie de votre mémoire porte sur l'effet de la réforme fiscale sur l'épargne—les Canadiens ont été traditionnellement de grands épargnants. Je crois que la dernière fois que vous vous êtes présentée devant notre Comité, vous avez signalé que, si notre taux d'épargne demeure élevé par rapport aux États-Unis, il n'est pas particulièrement élevé par rapport à certains de nos concurrents européens. Avez-vous des chiffres à jour?

Mme Maxwell: Les chiffres que nous vous avons présentés plus tôt cette année étaient des moyennes à long terme des taux d'épargne dans les pays de l'OCDE, les 24 pays. Je ne crois pas que les six derniers mois aient

[Text]

way at all. What we found there was that Canada ranked... I cannot remember if it was 13th or 17th in relation to other OECD countries in terms of the proportion of gross domestic product that is saved domestically.

Miss Nicholson: Apart from the total amount of savings, some people have expressed concern about where Canadian savings are and where they are used and the fact that they are not necessarily used in the most productive manner. Do you have any comments on that, or any comments on how the tax system might provide any incentives?

Ms Maxwell: Well, the thrust of our work at the council has been to favour the tendency to broaden the tax base and lower tax rates. By lowering average tax rates and potentially marginal tax rates at the same time, we feel this gives the largest blanket incentive, if you want, for saving.

We also have been strong supporters of registered retirement savings plans as a vehicle for helping people to average their tax burden over their lifetime and give them opportunities to build up capital, which they can use to their best advantage at the times when they become high spenders.

Mike, would you like to add another comment in terms of the best ways for supporting saving?

Mr. Michael Daly (Economist, Economic Council of Canada): We found in our work that depending on the industry in which savings are used for investment purposes and the tax status of investors and all this kind of thing, you can get variations in tax rates all over the place. Therefore presumably if you broaden the base and remove some of these tax provisions, you will get a more efficient allocation of savings and investment, a move toward even-handedness.

Miss Nicholson: Your brief of course emphasizes all through it your concern with the impact of tax reform on Canadian economic performance over the next five years, stimulating some growth. You have said that you believe the tax reform package we have before us will stimulate some growth, investment, job creation, and a reduction in the deficit. But those projections are made in the absence of stage two. What are you assuming would be in stage two? What in your opinion are the economic consequences of not moving to stage two?

Ms Maxwell: First of all, to go back to the question of the impact on growth, we feel it is important to analyse this white paper in two timeframes. There is the short-to-medium-term timeframe of the next three to five years,

[Translation]

beaucoup modifié ces moyennes. Ce que nous avons alors constaté, c'est que le Canada se plaçait... je ne me souviens pas très bien si c'était treizième ou dix-septième par rapport aux autres pays de l'OCDE pour ce qui est de la proportion du produit intérieur brut qui est épargnée sur le plan intérieur.

Mme Nicholson: Mis à part la valeur totale de l'épargne, certaines personnes ont exprimé des inquiétudes au sujet de la localisation de l'épargne canadienne, de la manière dont cette épargne est utilisée et du fait que cette utilisation n'est pas nécessairement la plus productive possible. Avez-vous des commentaires à formuler à ce sujet, ou d'autres commentaires sur les encouragements que pourrait offrir le système fiscal?

Mme Maxwell: L'orientation de notre travail au Conseil a consisté surtout à favoriser la tendance à l'élargissement de la base fiscale et à l'abaissement des taux de la fiscalité. L'abaissement des taux moyens de l'impôt en même temps que celui des taux potentiellement marginaux de l'impôt fournit, d'après nous, la stimulation la plus étendue, si l'on veut, de l'épargne.

Nous appuyons aussi vigoureusement les régimes enregistrés d'épargne-retraite, où nous voyons un moyen d'étaler le fardeau fiscal sur toute une vie et de créer du capital que les gens peuvent utiliser de la manière la plus avantageuse lorsqu'ils doivent dépenser beaucoup.

Mike, vous pourriez peut-être ajouter un commentaire sur les meilleurs moyens d'appuyer l'épargne.

M. Michael Daly (économiste, Conseil économique du Canada): Nous avons constaté au cours de notre travail que, d'après l'industrie où l'épargne sert à des fins d'investissement, d'après le statut fiscal des investisseurs et d'après les autres facteurs analogues, on peut obtenir de grandes variations des taux d'impôt dans l'ensemble. On peut donc supposer que, s'il y a un élargissement de la base et si certaines de ces dispositions fiscales sont retirées, on obtiendra une répartition plus efficace de l'épargne et de l'investissement; ce sera un pas dans la voie d'une plus grande uniformité.

Mme Nicholson: Bien sûr, votre mémoire manifeste tout instant votre souci de l'impact de la réforme fiscale sur la performance économique du Canada au cours des cinq prochaines années, pendant lesquelles elle stimule une certaine croissance. Vous avez dit que, à votre avis, réforme fiscale globale qui nous est proposée ici stimule une certaine croissance, les investissements, la création d'emplois et la réduction du déficit. Mais ces projections ne tiennent pas compte de la deuxième étape. Qu'en contiendra cette étape, d'après vos hypothèses? Quelles sont, selon vous, les conséquences économiques du fait de ne pas passer à l'étape 2?

Mme Maxwell: Tout d'abord, pour revenir à la question de l'impact sur la croissance, nous croyons qu'il est important d'analyser ce Livre blanc selon deux cadres temporels. Il y a le cadre du court terme et du moyen

[Texte]

where you get a traditional Keynesian stimulus from a tax cut to individuals and the phasing in of a different tax system on the corporate side. That could be achieved not necessarily by tax reform but just by changing tax rates. The more important element, which we have tried to focus attention on, is the long-term impact of changing tax structure.

• 1010

After you have enjoyed the short-term stimulus to economic growth, we find that stage one taken by itself, because there are higher marginal effective rates, will be a deterrent to investment and saving. By the time you get into the 1990s, there are actually negative economic impacts from the stage one package.

The Chairman: How do you get a higher marginal rate when you reduce your marginal rate for federal taxes from 34% to 29% for individuals and from 34% to 28% for corporations? How does this indicate a higher marginal rate?

Mr. Daly: You are taking away certain of the allowances that are given up front. CCAs are reduced, for example.

The Chairman: So you mean a higher effective rate, not marginal rate?

Mr. Daly: It is an effective rate. It is after you take into account these allowances.

Ms Maxwell: Sorry, I did not use the right expression, Mr. Chairman.

Our analysis shows higher marginal effective tax rates for the corporation as well as for the individual over the long term. For those effective tax rates, particularly on the corporate side, the increase is basically offset by the introduction of stage two in the form of a national sales tax.

The whole thrust of our brief to this committee is that we must have stage two. We would have negative consequences for the Canadian economy if for some reason we were left with only stage one in place. Because stage one is phased in, we do not get those negative long-term effects beginning to build up in the system until the early 1990s. The fact that stage two may have to be delayed for administrative reasons for a year or two is not a major concern. The important thing in the longer term is to remove those taxes on business input, including the taxes business have to pay to acquire machinery and materials used in the production process.

Mr. Garneau: You said we could have a negative impact if phase two is not introduced. What types of assumptions are you making to come to such a conclusion? Are you making the assumption that because of the financial situation, the tax base will have to be

[Traduction]

terme des trois à cinq prochaines années, où l'on obtient la stimulation keynésienne traditionnelle d'une réduction de l'impôt des particuliers et de la mise en place graduelle d'un système fiscal différent pour les corporations. Cela pourrait se réaliser non pas nécessairement par la réforme fiscale, mais tout simplement par la modification des taux de la fiscalité. L'élément le plus important, celui sur lequel nous nous sommes efforcés de faire porter notre attention, c'est l'impact à long terme de la modification de la structure fiscale.

Après la brève stimulation de la croissance économique, nous constatons que l'étape 1 en soi, parce que les taux marginaux effectifs sont plus élevés, décourage l'investissement et l'épargne. Au début des années 1990, on constate que l'ensemble des mesures de l'étape 1 produit des effets économiques négatifs.

Le président: Comment obtenez-vous un taux marginal plus élevé lorsque vous réduisez votre taux marginal, dans le cas de l'impôt fédéral, de 34 à 29 p. 100 pour les particuliers et de 34 à 28 p. 100 pour les corporations? Comment cela révèle-t-il un taux marginal plus élevé?

M. Daly: On retire certains des avantages accordés au début. Ainsi, il y a réduction des DPA.

Le président: Vous voulez donc parler d'un taux effectif et non d'un taux marginal, qui est plus élevé?

M. Daly: Il s'agit d'un taux effectif. C'est le taux qui subsiste après que l'on a tenu compte de ces déductions.

Mme Maxwell: Je suis désolée, monsieur le président, je n'ai pas utilisé la bonne expression.

Notre analyse montre des taux effectifs marginaux d'imposition plus élevés pour les corporations et pour les particuliers à long terme. Dans le cas de ces taux effectifs d'imposition, tout particulièrement en ce qui concerne les corporations, la hausse est fondamentalement neutralisée par l'adoption de l'étape 2 sous la forme d'une taxe de vente nationale.

Le message essentiel de notre mémoire, c'est qu'il faut appliquer l'étape 2. Nous aurions des conséquences négatives pour l'économie canadienne si, pour quelque raison seule l'étape 1 était mise en place. Etant donné que l'étape 1 est appliquée graduellement, ses effets négatifs à long terme ne commencent à se produire dans le système qu'au début des années 1990. Que la mise en oeuvre de l'étape 2 doive être retardée pour des raisons administratives d'un an ou deux, cela ne nous inquiète pas beaucoup. L'important à long terme, c'est de retirer les taxes imposées à l'apport des entreprises, y compris celles que les entreprises doivent payer pour acquérir des machines et matières servant au processus de production.

M. Garneau: Vous avez dit que nous pourrions avoir un effet négatif si l'étape 2 n'était pas adoptée. Sur quelles hypothèses vous fondez-vous pour en venir à une telle conclusion? Supposez-vous qu'à cause de la situation financière, la base fiscale devra être accrue de quelque

[Text]

increased in one way or another if the government cannot get more revenue from sales tax? Are you making the assumption it would be negative?

Mr. Daly: Basically, the reason is that marginal effective tax rates go up with the implementation of corporate and personal tax reforms in stage one. However, since about one-third of sales taxes fall on capital inputs, if you remove sales taxes on capital inputs, which is usually what the value-added tax is designed to do, then you will find that the marginal effective tax rates will fall somewhat.

I can refer you to table 7 or 8, which shows you what happens under the various phases, depending on whether or not you have a national VAT or just the federal sales tax on capital inputs removed.

Miss Nicholson: On the question of corporate tax changes, one of the objectives of tax reform, we are told, is the shift for taxation to corporations and to collecting \$5 billion in new revenue. The bulk of this actually is coming from the financial institutions as proposed. Now, the Economic Council's brief says that this objective of shifting the burden to corporations may be undermined. You point out that taxes are not borne by shareholders but are instead passed onto consumers in the form of higher prices or back to employees in the form of lower wages or onto suppliers in the form of lower prices for materials. Have you any historical data to verify these results with respect to past corporate tax increases?

Mr. Daly: It is an open question. I think this is the reason the Economic Council was concerned. It is by no means clear who does bear the burden of the corporate tax. I do not know what the most recent evidence is, but historically it is just not certain who does pay the tax. Therefore one cannot be sure who bears the burden of it.

The other aspect is that it could be passed onto foreign treasuries if foreign investors pay part of the tax. But then again, one does not know. This is why one has to be rather careful about increasing corporate taxes.

Miss Nicholson: I appreciate that, but do you not know of any way one could get a handle on what has happened with previous corporate tax increases?

Mr. Daly: To the best of my knowledge, the evidence is conflicting.

[Translation]

façon si le gouvernement ne peut pas obtenir davantage de revenu de la taxe de vente? Tenez-vous comme hypothèse que ce serait négatif?

M. Daly: La principale raison est que les taux de l'imposition effective marginale augmentent avec la mise en place des réformes fiscales sur l'impôt des corporations et l'impôt personnel à l'étape 1. Toutefois, puisque le tiers, environ, des taxes de vente s'applique aux intrants en capital, si l'on retire les taxes de vente de ces intrants, ce que vise habituellement la taxe sur la valeur ajoutée, on constatera que les taux de l'impôt marginal effectif baissent quelque peu.

Je vous prierais de vous reporter au tableau 7 ou 8, qui montre ce qui se passe aux diverses étapes, selon que l'on ait ou non une TVA nationale ou que l'on supprime uniquement la taxe de vente fédérale sur les intrants en immobilisation.

Mme Nicholson: Au sujet de la question des changements fiscaux appliqués aux sociétés, un des objectifs de la réforme fiscale, nous a-t-on dit, est de transférer une plus grande part d'impôt aux sociétés et de recueillir 5 milliards de dollars de recettes nouvelles. Cela se ferait surtout par les institutions financières proposées. Mais, dans son mémoire, le Conseil économique vient maintenant nous dire que l'on va peut-être à l'encontre de cet objectif du transfert du fardeau vers les sociétés. Vous signalez que les impôts ne sont pas payés par les actionnaires mais qu'ils passent plutôt aux consommateurs sous la forme de prix plus élevés ou aux employés sous la forme d'une rémunération moindre ou encore aux fournisseurs sous la forme de prix moins élevés des matières. Possédez-vous des données chronologiques qui vous permettent de vérifier ces résultats dans le cas des augmentations passées de la taxe sur les sociétés?

M. Daly: C'est une question qui est demeurée sans réponse. Je pense que c'est à cause de cela que le Conseil économique s'est montré inquiet. Qui porte effectivement le fardeau de l'impôt sur les corporations, ce n'est pas du tout clair. Je ne sais pas ce qu'indiquent les données les plus récentes, mais historiquement, on n'est absolument pas certain quant à savoir qui paie l'impôt. Par conséquent, on ne peut savoir avec certitude qui porte le fardeau.

L'autre aspect, c'est que ce fardeau pourrait être transféré aux trésors étrangers si les investisseurs étrangers payaient une partie de l'impôt. Mais, encore une fois, on ne le sait pas. C'est pourquoi il faut être plutôt prudent lorsqu'il s'agit d'augmenter les impôts des sociétés.

Mme Nicholson: Je comprends cela, mais je ne connaissez-vous aucun moyen de savoir ce qui s'est passé dans le cas des augmentations précédentes de l'impôt des sociétés?

M. Daly: Que je sache, les conclusions sont contradictoires.

[Texte]

Miss Nicholson: You say that an indexed corporate tax might have prevented a proliferation of tax expenditures in the 1970s and early 1980s. Could you develop this a little?

Ms Maxwell: In the early 1970s, when we did not have any indexation in the tax system, as inflation rates built up to the double-digit levels, we became aware of a wide range of distortions that were causing tax burdens to shift in directions that had never been intended. As the process of annual adjustments in the tax system unfolded over the 1970s, much of the motivation for important changes was driven by this concern about inflation distortions. The accelerated capital cost allowance and the increased availability of after-tax financing instruments, such as flow-through shares, were introduced partly as a result of concern about inflation.

Our concern is that we are now going through a tax reform exercise in which we are not really making adjustments for inflation. We run the risk of getting into exactly the same set of issues if another burst of inflation were to hit the system.

If inflation rates went from the current 4% to say 10%, without changes in tax policy we would see effective tax rates again become very uneven across industries. Dispersion in tax rates would again become wider. We would also see on the corporate side a drop in the effective tax rate, whereas on the personal side there would be an increase, again just because of the way the inflation affects the system. So this in turn would create pressure on governments to go through the kind of special adjustments for inflation that we have seen in the past.

Miss Nicholson: Does the council also support indexation in personal income tax, such as fully indexing the new refundable and non-refundable credits?

Ms Maxwell: The council recognizes the complexity of formal indexation of the tax system.

Mr. Daly: I think all of the credits and deductions would be fully indexed to the CPI.

Miss Nicholson: Are you recommending this?

Ms Maxwell: That is what the council recommended in its *Roadmap for Tax Reform*.

Mr. Cassidy: I would like to address the questions of who bears the costs of the personal income tax, and how much different income groups gain or lose.

Mr. Chairman, the staff have prepared a table on the gains from personal income tax reform by income. Copies have been prepared by Mr. Waslander, and I wonder if

[Traduction]

Mme Nicholson: Vous dites qu'un impôt indexé sur les corporations aurait pu empêcher la prolifération des dépenses fiscales des années 1970 et du début des années 1980. Pourriez-vous préciser?

Mme Maxwell: Au début des années 1970 nous n'avions aucune indexation dans le système fiscal. A ce moment-là, les taux d'inflation atteignant puis dépassant 10 p. 100, nous sommes devenus conscients d'un large éventail de distorsions ayant pour effet que les fardeaux fiscaux se déplacent vers des destinations que nous n'avions pas voulues. Au fur et à mesure que le processus des adaptations annuelles du système fiscal était mis en place durant les années 1970, beaucoup de changements importants ont été motivés par cette préoccupation des distorsions inflationnistes. La DPA accélérée et la mise en place d'instruments plus nombreux de financement après impôt, par exemple les actions accréditives, ont été adoptées à cause des préoccupations relatives à l'inflation.

Ce qui nous inquiète, c'est que nous nous préparons à une réforme fiscale ne comportant pas, en réalité, de rajustement en fonction de l'inflation. Nous risquons de subir la même série de problèmes si le système doit être de nouveau aux prises avec une inflation galopante.

Si les taux d'inflation passaient du niveau actuel de 4 p. 100 à un niveau de 10 p. 100, par exemple, sans changement de la politique fiscale, nous verrions de nouveau les taux d'impôt effectifs varier considérablement selon les industries. La disparition des taux fiscaux deviendrait encore une fois plus étendue. Nous verrions aussi, du côté des sociétés, une baisse du taux d'impôt effectif, alors que, du côté de l'impôt personnel, il se produirait une hausse, encore une fois tout simplement à cause de la manière dont l'inflation agit sur le système. A son tour, ce phénomène exercerait des pressions sur les gouvernements pour qu'ils effectuent les mêmes rajustements en fonction de l'inflation que nous avons eue dans le passé.

Mme Nicholson: Le Conseil appuie-t-il aussi l'indexation de l'impôt sur le revenu personnel, par exemple, une indexation intégrale des nouveaux crédits remboursables et non remboursables?

Mme Maxwell: Le Conseil reconnaît la complexité de l'indexation officielle du système fiscal.

M. Daly: Je pense que tous les crédits et toutes les déductions seraient entièrement indexés en fonction de l'IPC.

Mme Nicholson: Recommandez-vous cette solution?

Mme Maxwell: C'est ce que le Conseil a recommandé dans son ouvrage «Hors du labyrinthe fiscal».

M. Cassidy: J'aimerais passer à la question de savoir qui supporte les coûts de l'impôt sur le revenu personnel et quelle est la valeur de ce qui est gagné ou perdu par les divers groupes de revenu.

Monsieur le président, le personnel a préparé un tableau des gains produits par la réforme de l'impôt sur le revenu personnel en fonction du revenu. Des copies en

[Text]

copies could be made available to witnesses, other members, and the press. That table, which takes three different typical taxpayers, agrees with the council's view that there is a substantial group in the \$30,000 range who gain. Then there is a trough set up for the \$50,000, but the council is suggesting that where it takes issue is once you get above the \$50,000, when, depending on the levels of income, there is a substantial gain in dollar terms.

• 1020

The council says in its brief on page 6:

In the end, low income Canadians end up being slightly worse off... while high income people are definitely worse off.

I am not necessarily opposed to that, because if you are going to have any redistribution, presumably people who are either comfortably off now or very well off should wind up paying a more substantial share in the tax system.

When I look at your own figures in table 6, they indicate a couple of things. Your table indicates that the impact on disposable income of different income groups is extremely small. At best it is a reduction of a sixth of a percent of disposable income for people with low incomes, excepting if your figures are accurate—and I know that they are estimates—and it is a reduction in disposable income of two-fifths of a percent for people up in the high-income bracket. I wonder if it is worth doing it at all, if this is all we are going to get. I would like to ask you to specifically comment on how you conclude that high income people are definitely worse off when the figures in the white paper itself indicate, as does the table prepared for us by staff, that once you get above \$50,000, there are substantial savings for people in those income levels.

The Chairman: [Technical Difficulty—Editor]. . . tax on your income, without taking advantage of artificial manoeuvres to reduce your tax. I think if you take a look at the white paper, you will find of the numbers of taxpayers, more of them pay more tax than pay less tax.

Mr. Cassidy: I would like to hear from Ms Maxwell on that.

Ms Maxwell: There are a number of important conceptual differences between table 6, as we have done it, and the chart that has been prepared by staff. I will ask my colleague, Sylvester Damus, to respond specifically to your question about why we say that high income people are losers while the chart shows the opposite. There are some important conceptual differences here to which we could speak, if you wish.

Mr. Cassidy: Although it is small, you are also saying that low income people are losers too, are you not?

Ms Maxwell: Yes.

[Translation]

ont été préparées par M. Waslander. Et j'aimerais, si c'est possible, qu'elles soient distribuées aux témoins, aux autres membres et à la presse. Ce tableau qui examine le cas de trois contribuables à caractéristiques différentes, est conforme à l'opinion du Conseil qu'il existe un groupe important, dans l'échelle des 30,000\$, qui en profiterait. Puis il y a un creux au niveau de 50,000\$, mais là où le Conseil conteste, c'est au-delà de 50,000\$, car d'après les niveaux de revenu, il y a là des gains importants en dollars.

Le Conseil déclare dans son mémoire, à la page 6:

Finalement, la position des Canadiens à faible revenu se détériore quelque peu... tandis que les gens à revenu élevé sont nettement les plus désavantagés.

Je ne m'oppose pas nécessairement à cela, car s'il doit y avoir une redistribution, on suppose que les gens qui sont maintenant à l'aise ou très à l'aise devraient en venir à payer une part plus importante de la fiscalité.

Vos chiffres du tableau 6 me font diverses révélations. Votre tableau indique que l'effet sur le revenu disponible de divers groupes de revenu est extrêmement faible. C'est tout au plus une réduction d'un sixième de 1 p. 100 du revenu disponible pour les gens à faible revenu, sauf si vos chiffres sont exacts—et je sais que ce sont des évaluations—et c'est une réduction du revenu disponible de deux cinquièmes de 1 p. 100 dans le cas des personnes qui se situent dans les tranches de revenu plus élevées. Cela en vaut-il la peine si c'est tout ce que nous allons obtenir? J'aimerais que vous commentiez expressément votre conclusion que les personnes à revenu élevé sont nettement plus défavorisées alors que les chiffres du Livre blanc lui-même indiquent, tout comme le tableau que nous a préparé le personnel, qu'au-dessus de 50,000\$, il se produit des épargnes importantes pour les gens qui se situent à ces niveaux de revenu.

Le président: [Difficultés techniques—rédacteur]. . . l'impôt sur votre revenu, sans profiter de manoeuvres artificielles qui réduisent votre impôt. Je pense que, si vous examinez le Livre blanc, parmi tous les contribuables, il y en a davantage qui paient plus d'impôt qu'il n'y en a qui en paient moins.

M. Cassidy: J'aimerais entendre M^{me} Maxwell commenter cela.

Mme Maxwell: Il existe plusieurs différences conceptuelles importantes entre le tableau 6 que nous avons préparé et le tableau qui a été préparé par le personnel. Je demanderai à mon collègue, Sylvester Damus, de répondre expressément à votre question quant à savoir pourquoi, selon nous, les personnes à revenu élevé y perdent alors que le tableau indique le contraire. Il y a ici d'importantes différences conceptuelles dont nous pourrions parler, si vous le désirez.

M. Cassidy: Bien que ce soit peu, vous dites aussi que les personnes à faible revenu y perdent aussi, n'est-ce pas?

Mme Maxwell: Oui.

[Texte]

Mr. Sylvester Damus (Economist, Economic Council of Canada): There are a couple of things, and I regret I did not have time to delve into your staff's work here.

Offhand, the graph presented to us here is not all that surprising, but in our analysis we distinguish between individuals and couples. Perhaps the distinction is made here as well, but in a different way. We distinguished between the first impact of the tax reform on the taxpayer and what might be expected to happen after taxpayers make what adjustments we expect they will make to marginal rate reductions.

A lot of the distribution on impact we find arises from the elimination of the investment income deduction and the elimination of the employment expense deduction. In our analysis on table 5, we focus on individuals and on individuals considered as couples. That is one place where you find this \$1,000 deduction, perhaps in the hands of the low-income spouse or the high income earner. There may therefore be a number of conceptual differences in how the analyses are put together and presented, which might cause the variance in the picture we see here.

• 1025

Mr. Cassidy: Perhaps I could ask it in a more specific way, not just taking the table we have. On page 36 of the volume on income tax reform, part of the white paper package, there are figures on the impact of tax reform. If you take the two tables and compare them for incomes of \$50,000 to \$100,000, they show that four out of five households in that income range will have a saving. The saving is going to average about \$700, which is a lot more than people have on lower incomes. For incomes of \$100,000 or more, it shows that three out four households will have a saving. The saving in the \$100,000 and over bracket will be an average of \$4,365, for those people. On page 33 another table shows the average saving of people at \$100,000 or over is \$1,615. It is taking the winners and losers together. It is 16 times what people under \$15,000 save.

It is why I was a bit puzzled by your findings, which say high income people are definitely worse off. Contrary to what we might expect in a tax reform which was trying to plug loopholes and raise average rates in high incomes, it seems the biggest savings appeared to be going to people on very high incomes. The changes in percentage of tax tends to be greater for people at the bottom, but relative to a change there is a percentage of income. The biggest winners are people who have an income of \$100,000 or over.

Do you agree with my comments and the analysis I am able to draw from the tax reform paper? In view of your

[Traduction]

M. Sylvester Damus (économiste, Conseil économique du Canada): Il y a là divers points particuliers, et je regrette de ne pas avoir eu le temps d'approfondir le travail de votre personnel qu'on trouve ici.

A première vue, le graphique qu'on nous présente ici n'est pas tellement étonnant, mais dans notre analyse, nous établissons une distinction entre les individus et les couples. Peut-être fait-on aussi cette distinction ici, mais d'une manière différente. Nous avons établi une distinction entre le premier effet de la réforme fiscale sur le contribuable et ce qui pourra se produire après que les contribuables auront fait les rajustements que nous prévoyons aux réductions du taux marginal.

Nous constatons qu'une grande partie de la répartition des effets provient de la disparition de la déduction sur le revenu des investissements et de la disparition de la déduction sur les dépenses aux fins d'un emploi. Dans notre analyse du tableau 5, nous nous intéressons aux individus et aux individus considérés comme faisant partie d'un couple. C'est à cet endroit qu'on trouve la déduction de 1,000\$, appliquée soit au conjoint à faible revenu, soit au conjoint à revenu élevé. Il peut donc exister diverses divergences conceptuelles relatives à la réalisation et à la présentation des analyses, ce qui peut entraîner les écarts que nous constatons ici dans les deux exposés.

M. Cassidy: Je pourrais peut-être vous poser cette question de manière plus précise, sans nous limiter au tableau. À la page 38 du Livre blanc sur la réforme fiscale, on trouve certains chiffres relatifs aux effets de celle-ci. Si nous comparons ces deux tableaux, nous constatons que, dans la catégorie de revenu situé entre 50,000\$ et 100,000\$, quatre ménages sur cinq vont bénéficier d'une réduction d'impôt d'environ 700\$ soit beaucoup plus que dans les catégories de revenu inférieures. Pour la catégorie de 100,000\$ et plus, trois ménages sur quatre bénéficieront d'une réduction d'impôt, d'environ 4,365\$. Un autre tableau indique que la réduction moyenne d'impôt, compte tenu des gagnants et des perdants, sera de 1,615\$ ou plus pour la catégorie de 100,000\$ et plus. Cela fait 16 fois plus que pour les gens qui gagnent moins de 15,000\$.

C'est la raison pour laquelle je m'étonne un peu de vos conclusions, selon lesquelles la réforme fiscale aggraverait la situation des personnes à revenu élevé. Contrairement à ce que l'on pourrait attendre d'une réforme fiscale censée éliminer les échappatoires et relever le taux d'imposition des revenus élevés, il semble que ce soit les personnes ayant les revenus les plus élevés qui bénéficient des réductions d'impôt les plus fortes. Un changement de taux d'imposition a tendance à toucher davantage les personnes situées à l'extrémité inférieure d'une catégorie de revenu, mais l'impact d'un changement de taux d'imposition dépend du niveau de revenu. Les premiers gagnants de la réforme fiscale vont être les personnes ayant un revenu de 100,000\$ et plus.

Êtes-vous d'accord avec mes observations et avec l'analyse que je fais du Livre blanc sur la réforme fiscale?

[Text]

sense that fairness is a major objective of tax reform, does it appear to be fair that on the personal income tax side the biggest dollar gains by far should go to people who are right up at the top of the income scale and presumably have the least need of tax relief?

Ms Maxwell: In its own work on this the council came out quite strongly in favour of a progressive system. For a long time the council has supported the view that there should be net redistribution in the system. I think part of the reason for the difference in perception, in terms of what we have done in our analysis, is that we treat \$17,000 to \$37,000 as being middle income. Anything above \$37,000 we have lumped together as high income. The averages in table 4 give you an aggregate of some people with very high incomes who may be net gainers. There is a notch in the tax schedule where people jump from the 17% to the 26% rate. Those are people who probably have been heavy users of the \$1,000 investment income deduction, etc. Their positions as individual tax filers appear to make them worse off in our analysis.

We have much more detailed tables we could provide to the committee if you are interested. They show typical tax filers as we have defined them in the work we have been doing. We are trying to integrate both the tax and the transfer system.

Mr. Cassidy: To you, high income is the top third of incomes. Is that correct?

Ms Maxwell: Yes.

Mr. Cassidy: Since we are agreed that this table would indicate a trough between \$40,000 and \$50,000, it may be possible we are both right. If we are both right, it means that in the income range of \$37,000 to infinity, the people who are getting it in the neck are people who are at least paying the burden of any shifts which may be taking place; they are people in the \$37,000-\$50,000 range. But once you get above \$50,000, those people over \$50,000 are benefiting. Now, according to the government's figures, they amount to about 20% of all taxpayers. Nevertheless, I think the pulp-and-paper worker out in British Columbia, or somebody working for the government in Halifax, understands—it is quite simple to understand—that living on over \$50,000 a year is easier than living on the income they may happen to enjoy. Is there not something wrong about a tax reform that, when you segregate those people up in the top 20% of incomes, gives to them in ways that appear rather generous, rather than taking away from them?

• 1030

Ms Maxwell: I think what we have to be careful about here is being sure whether we are talking about some individual taxpayers who, because so much is changing at once, come out better off, or whether in fact it is a general result of all the changes that have been made in the tax system. We have also found this looking at low income

[Translation]

Sachant que, selon vous, la justice constitue l'un des principaux objectifs de la réforme fiscale, trouvez-vous juste que les principales réductions d'impôt bénéficient à ceux qui se trouvent tout en haut de l'échelle des revenus, et, par là même, sont ceux qui ont le moins besoin d'allègements fiscaux?

Mme Maxwell: À l'issue de ses travaux, le conseil s'est déclaré fermement favorable à la mise en place d'un système progressif. Depuis longtemps, le conseil estime que l'objectif recherché devrait être la redistribution. La différence tient en partie au fait que nous avons considéré aux fins de notre analyse qu'un revenu moyen était un revenu situé entre 17,000 et 37,000\$. Nous avons considéré comme revenu élevé tout revenu supérieur à 37,000\$. Les moyennes qui figurent au tableau 4 s'appliquent à certaines personnes à revenu très élevé susceptibles d'être avantagées par la réforme. À un certain niveau du barème fiscal, le taux d'imposition passe de 17 p. 100 à 26 p. 100. Ce sont des gens qui ont sans doute beaucoup utilisé la déduction de 1,000\$ pour revenu de placements, etc. Leur situation fiscale apparaît sans doute beaucoup plus grave dans notre analyse qu'elle ne l'est en réalité.

Si vous le désirez, nous pouvons vous fournir des tableaux beaucoup plus détaillés. Ces tableaux classent les contribuables de façon bien précise. Nous nous sommes efforcés d'intégrer le régime fiscal et le système des paiements de transfert.

M. Cassidy: Vous entendez par revenu élevé le tiers supérieur des revenus. Est-ce exact?

Mme Maxwell: Oui.

M. Cassidy: Étant donné que nous sommes d'accord pour dire que ce tableau semble révéler un creux entre 40,000\$ et 50,000\$, il se peut que nous ayons tous les deux raison. Si c'est le cas, cela voudrait dire que, dans la catégorie de revenu de 37,000\$ et plus, les personnes qui vont être le plus pénalisées par les changements proposés sont celles qui se trouvent dans la tranche de 37,000\$ à 50,000\$. Ceux qui gagnent plus de 50,000\$ sont avantagés. D'après les chiffres que nous a fournis le gouvernement, il semble que 20 p. 100 des contribuables canadiens gagnent plus de 50,000\$. Pourtant, l'ouvrier d'une usine de pâte et papiers de la Colombie-Britannique ou le fonctionnaire de Halifax savent très bien, et ce n'est pas difficile à comprendre, qu'il est beaucoup plus facile de vivre avec plus de 50,000\$ par an qu'avec ce qu'ils gagnent. Trouvez-vous normal qu'une réforme fiscale accorde des avantages qui nous semblent généreux, au lieu de les leur retirer aux 20 p. 100 de Canadiens qui jouissent des revenus les plus élevés?

Mme Maxwell: Nous devons faire attention d'être très prudents. Il ne faut pas généraliser l'impact de changements apportés au régime fiscal sous prétexte que certains contribuables ont pu tirer profit de tous ces bouleversements simultanés. Même chose pour la catégorie des revenus modestes. Il ne faut pas généraliser

[Texte]

groups, where we identified some who were losers. That surely was not the deliberate policy on the part of the designers of the system. But when you go through the process, first of all, of switching from exemptions to credits, then flattening the rate structure, then eliminating some deductions, and then implicitly increasing the value of exemptions, you have four different, very important structural adjustments in the system. Our feeling is that there probably are some individual types of Canadians who may very well come out, as a surprise, if you want, in terms of what the intended redistribution in the system was.

So before I could reply to your question, I would really like to have some more staff work, and we would certainly be glad to provide more information about whether we feel it is a general trend, or whether it is a specific coincidence of many changes in the system.

Mr. Cassidy: I appreciate what you are saying. I understand, for example, that there are going to be some winners and losers at every income level, including people on low incomes, and some of that cannot be avoided. But when you look at the proportion of winners and losers in those high income brackets and you find out that four out of five over \$50,000 get a substantial tax cut, and three out of four in the over-\$100,000 bracket get a substantial tax reduction, that is not due. . . They are at income levels where the elimination of the investment tax credit, the move from exemptions to credits and so on, begins to wear out in terms of having an impact. The real reason people at those levels are saving is because of the sharp reduction in the marginal rates. Is that not correct?

Ms Maxwell: That would be my guess, yes.

Mr. Cassidy: Okay. Then is the government perhaps making a mistake in having reduced the rates for people in top incomes as much as they have, and therefore putting substantial extra sums into those pockets, when it could have been taking some of that same money and been more effectively redistributing the tax burdens so that people in lower income brackets came out better off?

Ms Maxwell: Again, I would really like to do more staff work before I gave a categorical answer to that question.

Mr. Cassidy: If you would like to write us a letter about that question. . .

Ms Maxwell: Yes, I certainly will come back to the committee on that question.

Mr. Cassidy: Implicit in that question is the suggestion that the top rate on individual taxpayers may be coming down too low, and at that the top rate—I think it is 28%—something like that, at the federal level—should perhaps have not been cut as low as it is. Has the council any opinion, or have you done any work, relative to U.S.-Canadian comparisons and relative to whether

[Traduction]

les résultats sous prétexte que quelques-uns se sont trouvés perdants. Ce n'était pas du tout dans l'intention des concepteurs du système. Quatre ajustements structurels très importants ont été apportés au système: tout d'abord, conversion des exemptions en crédits, ensuite harmonisation de la structure des taux d'imposition, puis élimination de certaines déductions et enfin hausse implicite de la valeur des exemptions. Compte tenu des objectifs de redistribution du système, nous pensons qu'il se peut très bien que certaines personnes s'en sortent très bien, comme par surprise, si vous voulez.

Avant de répondre à votre question, je préférerais que nos chercheurs reprennent ce dossier. Si nous constatons qu'il s'agit d'une coïncidence particulière plutôt que d'une tendance générale, nous vous fournirons de plus amples renseignements.

M. Cassidy: Je comprends très bien ce que vous dites. Notamment, qu'il y aura inévitablement des gagnants et des perdants dans chaque catégorie de revenus, y compris les plus modestes. Mais quand on compare la proportion des gagnants et des perdants dans les catégories de revenus élevés, quand on constate que quatre ménages sur cinq dans la catégorie des 50,000\$ et plus et trois ménages sur quatre dans la catégorie des 100,000\$ et plus bénéficient d'une réduction d'impôt appréciable, ce n'est certainement pas dû. . . Nous parlons ici d'un niveau de revenu où l'impact de la suppression du crédit d'impôt pour investissement et de la conversion des exemptions en crédits d'impôt, etc., commence à se faire de moins en moins sentir. Si ces catégories-là de revenus bénéficient d'une réduction d'impôt, cela s'explique plutôt par la baisse marquée des taux d'imposition marginaux. Est-ce le cas?

Mme Maxwell: Je pense que oui.

M. Cassidy: D'accord. Le gouvernement ne commet-il donc pas une erreur en réduisant comme il le fait le taux d'imposition des catégories de revenus les plus élevées et en leur permettant de réaliser des économies d'impôt substantielles, alors qu'il aurait pu redistribuer cet argent-là de façon beaucoup plus efficace pour avantager tous ceux qui se trouvent dans des tranches de revenus inférieures?

Mme Maxwell: Avant de vous fournir une réponse catégorique, je répète que je préférerais que nos chercheurs reprennent ce dossier.

M. Cassidy: Vous pourriez peut-être nous envoyer une lettre à ce propos. . .?

Mme Maxwell: Oui, je reprendrai contact avec votre comité là-dessus.

M. Cassidy: Ce qui est implicite dans ma question, c'est que le taux d'imposition de certaines personnes est peut-être trop bas. Je crois qu'il est d'environ 28 p. 100 maximum, au niveau fédéral. Le Conseil a-t-il effectué des études ou des comparaisons entre les États-Unis et le Canada et pouvez-vous nous dire si la liberté de circulation des personnes entre nos deux pays est un

[Text]

mobility of movement of individuals between the two countries is a significant enough factor that it affects those rates?

• 1035

I know that we cannot have 75% marginal rates, so they have 25% marginal rates. Nobody would dispute that. On the other hand, it seems to me that there is fairly substantial zone of tolerance. In addition, the heavy social security tax that is paid in the United States, the heavy amounts payable for medicare and hospital insurance, which people do not have to pay in this country, and the significant amounts that are not often factored in, payable in state and local income tax in the United States, are such that we probably have more room to have higher marginal rates in upper incomes than the white paper suggests. Would you agree with that?

Ms Maxwell: Certainly through the work we have done at the council in analysing the differences between the Canadian and the American tax systems, and in thinking conceptually about how and why people tend to move from one country to another, we feel that Canada does have a much higher degree of latitude on the personal income tax to differ from the United States than it does on the corporate income tax. Our latitude to differ is in fact quite evident in terms of the different approaches we take on basic elements of the tax system, such as registered retirement savings plans and that sort of thing.

I would therefore agree with you that there is room to differ. Defining how much room there is to differ, we do not know. Our view is that what is critical in terms of motivating people to move or not to move is the average tax rate, taking into account all the taxes paid, as you have described—social security, state and local taxes, etc.

The work we did at the council a few months ago, comparing average tax rates on a global basis, showed that the average rates were higher in Ontario than they were in Texas but were relatively close to those in New York State, although the New York State one was slightly lower than Ontario's.

Mr. Cassidy: However, it was very, very close, is that right?

Ms Maxwell: Yes, but again the question there is the average overall tax rate rather than the marginal tax rate, which was the focus of your question.

I think in our view, and I suppose this is because we are economists, marginal effective tax rates are the important calculation, where you are including the accumulated tax on an investment that incorporates corporate tax, sales tax, property tax and so on. We have done those calculations on the new tax system and in fact, in spite of that change in the marginal rate you have just referred to, we find a slight increase under stage one. With

[Translation]

facteur suffisamment important pour affecter ces taux d'imposition?

Je sais que nous ne pouvons pas avoir des taux marginaux de 75 p. 100, et par conséquent, ils ont des taux marginaux de 25 p. 100. Nous sommes d'accord. Cependant, il me semble que cela nous laisse une marge de tolérance assez grande. En outre, il existe aux États-Unis une taxe très lourde au titre de la sécurité sociale alors que les résidents du Canada n'ont pas à payer grand-chose aux titres des soins médicaux et hospitaliers, et il faut aussi tenir compte des impôts sur le revenu au niveau local et au niveau des États, qu'on oublie souvent de prendre en considération. Cela fait que nous avons probablement beaucoup plus de latitude que ne le laisse entendre le livre blanc pour augmenter les taux d'imposition marginaux des revenus les plus élevés. Qu'en pensez-vous?

Mme Maxwell: D'après nos analyses des différences qui existent entre le régime fiscal canadien et le régime fiscal américain, et d'après ce que nous savons des raisons qui poussent les gens à se déplacer d'un pays à l'autre, il semble que le Canada a beaucoup plus de latitude pour se démarquer des États-Unis au chapitre de l'impôt sur les particuliers qu'à celui de l'impôt sur les sociétés. À preuve le fait que nous ayons une approche tout à fait différente de celle des États-Unis sur plusieurs éléments majeurs du régime fiscal, par exemple sur les régimes enregistrés d'épargne-retraite.

Je suis donc d'accord avec vous pour dire que nous avons une certaine marge de manoeuvre. Laquelle? Cela, nous l'ignorons. Nous croyons que le facteur essentiel qui peut motiver les gens à se déplacer est le taux moyen d'imposition, compte tenu de toutes les taxes dont vous avez parlé, taxes de sécurité sociale, impôts locaux, impôts des États, et cetera.

Il y a quelques mois, le Conseil a réalisé une étude comparative des taux d'imposition moyens aux États-Unis et au Canada, et cela a révélé qu'ils sont plus élevés en Ontario qu'au Texas, mais relativement proches de ceux de l'État de New York.

M. Cassidy: Les taux de l'Ontario sont à peine supérieurs à ceux de l'État de New York, n'est-ce pas?

Mme Maxwell: Oui, mais cette étude portait sur les taux moyens d'imposition d'un point de vue global et non sur les taux marginaux, qui sont l'objet de votre question.

Selon nous, et c'est peut-être parce que nous sommes des économistes, ce sont les taux marginaux réels qui sont significatifs, c'est-à-dire les taux cumulés sur les investissements, englobant l'impôt sur le revenu des sociétés, la taxe de vente, la taxe foncière, et cetera. Nous avons effectué ces calculs dans le cadre du nouveau régime fiscal et, malgré la variation du taux marginal dont vous parlez, nous avons constaté une légère augmentation

[Texte]

stage two included, there is basically no change in the effective tax rate.

Mr. Cassidy: Let me continue to focus on the personal tax rate. You are saying that between Ontario and neighbouring states in the United States, the average rates are roughly the same and there is only a modest difference between them. Presumably that is across all incomes, is it not, or is it on people at...?

Ms Maxwell: No, it is across all incomes. It is not trying to do it by income groups.

Mr. Cassidy: I see. I know that this is a matter of judgment, but given that the amount of migration across the border is in fact very limited relative to our population—it is a tiny fraction of 1% per annum—what I am hearing then is that if we did decide in this country to have a more progressive tax system, in fact there is a substantial amount of latitude for us to do that, even if it does mean that we, let us say, lower some of our bottom rates and increase some of our rates on people over \$40,000 or \$50,000 a year. Is that correct?

Ms Maxwell: Do not forget that there is a very significant degree of base broadening going on in this process, as well, which should really be taken into account. There is a heavier tax on capital gains, slowing down the introduction of higher limits on registered retirement savings plans, the elimination of the investment income deduction. I think you therefore have to look at the tax burdens on individual groups rather than at that marginal rate, or at least put it in the context of all the other changes that are taking place.

Mr. Cassidy: I appreciate that, but if you base broaden, would it not be fair to expect overall that the tax burden of people who have been the heaviest users of deductions and exemptions, who are people in the upper income brackets, that at the very least their tax burden would stay the same, and in fact would probably go up on an average basis, whereas in fact it has come down?

• 1040

Ms Maxwell: Again, we are back to the question that we have to resolve the difference in analysis in terms of who is gaining and who is losing, and that we will do for you and provide it as promptly as we can.

Mr. Cassidy: In that case, if you would like also then to put a few comments in terms of that question of latitude in Canada, I think that would be quite helpful.

Ms Maxwell: All right.

Mr. McCrossan: I have a series of questions I wanted to pursue. Maybe I can just clear up what I think you have just been talking about, because surely if we look at the part we were just shown, it is a truism that anybody who is not a heavy user in tax preferences or does not use tax preferences, nothing else changing, if the marginal tax

[Traduction]

à l'issue de la première étape de la réforme. Si l'on inclut les propositions de la deuxième étape, le taux réel d'imposition reste pratiquement inchangé.

M. Cassidy: Permettez-moi de revenir sur le taux d'imposition des particuliers. Vous dites que les taux moyens d'imposition sont pratiquement les mêmes entre l'Ontario et les États américains avoisinants, et que l'écart est vraiment minime. Cela est-il vrai pour toutes les catégories de revenus ou non?

Mme Maxwell: Cela est vrai pour toutes les catégories de revenus. Nous n'avons pas fait de ventilation selon les tranches de revenus.

M. Cassidy: Je vois. Je sais que tout est relatif mais, étant donné que le pourcentage de Canadiens qui émigrent aux États-Unis est en fait très limité, puisque c'est bien moins de 1 p. 100 par an, ce que vous nous dites signifie en réalité que si nous décidions d'adopter un régime fiscal plus progressif, nous aurions la possibilité de le faire, même s'il fallait pour cela abaisser le taux d'imposition des revenus les plus bas et relever le taux d'imposition des personnes qui gagnent plus de 40,000\$ ou de 50,000\$ par an. Est-ce exact?

Mme Maxwell: N'oubliez pas de tenir compte de l'élargissement de l'assiette fiscale qui résultera de la réforme, ainsi que de l'augmentation de l'impôt sur les gains en capital, du ralentissement de la hausse des déductions au titre des Régimes enregistrés d'épargne-retraite et de l'abolition de la déduction pour revenus de placements. Je crois qu'il est donc beaucoup plus pertinent de se fonder sur le fardeau fiscal de certains groupes plutôt que sur leur taux d'imposition marginal. Du moins, faut-il tenir compte également de toutes les autres modifications envisagées.

M. Cassidy: Je le sais mais, si vous élargissez l'assiette de l'impôt, ne serait-il pas juste que le fardeau fiscal des contribuables ayant le plus bénéficié des déductions et des exemptions, à savoir ceux qui se trouvent dans les catégories supérieures de revenus soit au minimum maintenu au même niveau, sinon augmenté, alors que, dans les faits, leur fardeau fiscal diminuera?

Mme Maxwell: Cela nous ramène à la question de savoir qui sont les gagnants et qui sont les perdants de la réforme fiscale, et nous nous sommes engagés à vous fournir ces renseignements le plus rapidement possible.

M. Cassidy: Dans ce cas, j'aimerais également connaître vos commentaires sur la marge de manoeuvre que nous avons au Canada. Cela serait très utile.

Mme Maxwell: D'accord.

M. McCrossan: J'ai toute une série de questions à poser. J'aimerais commencer par éclaircir ce que vous venez de dire. D'après le tableau que vous nous avez montré, il est évident que, toutes choses étant égales, par ailleurs la baisse du taux marginal d'imposition représente nécessairement une réduction d'impôt pour ceux qui ne

[Text]

rates come down has a tax saving. That is all the graph shows.

Surely what your figures show is that you are looking at a net calculation, a combination of reduced marginal tax rates combined with the base broadening where people do not have flow-through shares or they are not as attractive. They do not have the film deductions. They pay more capital gains tax. So it is not at all surprising that you would say that in aggregate the wealthy are worse off, whereas a specific individual with high income who used no tax preferences would be better off. There is no contradiction at all, is there?

Ms Maxwell: I would assume that would be the reconciliation between the two points of view, but I would like to verify it.

Mr. McCrossan: The same thing happened in the U.S., as I recall, where if marginal tax rates went down then large numbers of people earning over \$100,000 ended up paying less tax. But large numbers of people earning over \$100,000 ended up paying substantially more tax and the group as a whole ended up paying substantially more tax. That is the effect of base broadening and rate reduction.

Ms Maxwell: Yes.

Mr. McCrossan: So the fact that there are some winners among those who are not heavy users of tax-sheltering devices is not surprising; there cannot be any other outcome.

Mr. Cassidy: Could I just make a quick comment to Paul? I agree with the comment you made. The problem in the figures we have had from the Department of Finance, however, is that three-quarters of the people who earn over \$100,000 gain substantially and only one-quarter pay more because of the base broadening. Therefore, it seems to me that it has come out perversely. If the proportions were the other way around, then—

Mr. McCrossan: It depends on the amounts of gains and losses and the overall effect on the group.

Mr. Cassidy: But the figures on page 36 of their own book indicate that the three-quarters who gain get a substantial gain. The one-quarter who lose do lose a bit more on average apiece, but overall you wind up giving a very substantial amount to those big earners rather than overall taking, even though a few individuals in that area who had not taken advantage of these loopholes wind up paying less.

Mr. McCrossan: Yes.

Can I follow things on your specific brief then? They have to do with a couple of things I found surprising. One is in annex 1 to your report. The long-term effect of stage one and stage two on external balance of trade you assess

[Translation]

se prévalaient d'aucun avantage fiscal ou presque. Ce tableau ne démontre rien d'autre.

D'après vos chiffres, il semble que vos calculs se fondent sur les effets combinés de la baisse du taux marginal d'imposition et de l'élargissement de l'assiette fiscale pour les contribuables qui n'ont pas d'actions accréditives, peut-être parce qu'elles ne sont plus assez intéressantes fiscalement, et qui ne demandent pas de déduction pour des actions dans des films. Par contre, ces gens-là paient davantage d'impôt sur leurs gains en capital. Il n'est donc pas du tout surprenant que vous en arriviez à la conclusion que, dans l'ensemble, les riches seront désavantagés, alors que les hauts revenus qui n'utilisaient aucun avantage fiscal pourront être, dans certains cas, avantagés par la réforme. Il n'y a là aucune contradiction, n'est-ce pas?

Mme Maxwell: Ce serait un moyen de concilier nos deux points de vue, mais il faudrait que je vérifie.

M. McCrossan: Je crois me rappeler que c'est la même chose aux Etats-Unis. En abaissant les taux marginaux d'imposition, un grand nombre de contribuables gagnant plus de 100,000\$ devaient payer moins d'impôts, mais beaucoup en ont en fait payé davantage et la catégorie tout entière des revenus de plus de 100,000\$ s'est trouvée finalement plus imposée. Voilà le résultat net de l'élargissement de l'assiette et de la baisse des taux.

Mme Maxwell: Oui.

M. McCrossan: Il n'est pas surprenant qu'il y ait quelques gagnants parmi ceux qui utilisaient le moins les abris fiscaux. Il ne peut pas en être autrement.

M. Cassidy: J'aimerais faire une remarque rapide à l'intention de M. McCrossan. Je suis d'accord avec ce que vous dites. Cependant, si nous nous fions aux chiffres fournis par le ministère des Finances, il semble que trois quarts des gens qui gagnent plus de 100,000\$ seront avantagés par l'élargissement de l'assiette fiscale, alors que le quart restant sera pénalisé. Cela ne me paraît pas normal. Si c'était le contraire. . .

M. McCrossan: Tout dépend du montant des gains et des pertes, ainsi que des conséquences générales de la réforme pour ce groupe.

M. Cassidy: Les chiffres qui figurent à la page 38 du livre blanc révèlent que les trois quarts de ceux qui sont avantagés le sont de façon substantielle, alors que le quart des perdants perdent individuellement beaucoup moins. Résultat, les gros revenus sont dans l'ensemble très avantagés, même si le petit nombre de ceux qui n'ont pas profité des avantages fiscaux paient en fait moins d'impôt.

M. McCrossan: C'est cela.

J'aimerais revenir sur certains points précis de votre mémoire. Il contient une ou deux choses que je trouve surprenantes. Commençons par l'Annexe 1. Vous jugez négatifs les effets à long terme de la première et de la

[Texte]

as negative. This is no mean surprise to me, because one of the principal defects everybody has talked about with our current manufacturers sales tax is both an incentive to imports and a disincentive to exports. One of the rationales for going to stage two is indeed to level up the playing-field so that imports bear the same tax load in Canada and exports, relatively, have a lower tax burden—

Ms Maxwell: Yes.

Mr. McCrossan: —because the export tax is not assessed. To my simple mind, that suggests a strong positive, but you have come out with a strong negative. So I would like to hear how the positive became the negative.

Ms Maxwell: That is a very good question. I should start by saying that we debated a bit whether to put a negative or an insignificant in there, but we felt that it was important to state the negative clearly. It is a negative that is, if you want, offset by some of the other positives that flow. Let me explain how it arrives. Because those exports have been carrying the burden of the manufacturers sales tax, we have actually been shifting that burden to non-residents.

Mr. McCrossan: To the extent we can sell.

Ms Maxwell: To the extent we could sell, that is right. So the effect, longer term, is that we are now going to be redistributing the burden of that tax and it will be paid by Canadians.

• 1045

There is a big debate in the literature about whether or not Canada is a price-taker or a price-maker. To the extent we can, by having a lower tax burden, sell more exports, we are better off. In other words, it is an incentive to production. There are also situations in which we are a price-taker—the world price is the price charged regardless. Then without the sales tax, we have lower earnings.

Mr. McCrossan: When we look at the export account, I think you are saying that our exports are primary materials with world prices, so the change does not affect them, whereas we are much smaller net exporters of processed goods. Is this what causes the effect?

Ms Maxwell: Yes. We feel there is a mixed effect in here. It is therefore difficult to come up with absolute numbers.

Mr. McCrossan: I would have thought the impact of the shift would not have been so much on exports as on imports. Imports have a significant price advantage in Canada because of the structure of the MST. The rationale of the change was to enable domestic industries to compete against imports that have an unfair advantage. Did you look at this as well? You have concentrated on

[Traduction]

deuxième phases de la réforme fiscale sur la balance du commerce extérieur. Cela m'étonne beaucoup dans la mesure où tout le monde semble convenir que l'un des principaux défauts de notre taxe de vente à la fabrication est qu'elle tend à favoriser les importations et à décourager les exportations. L'un des objectifs de la deuxième étape consiste précisément à rééquilibrer les choses de façon à ce que les importations soient assujetties au même fardeau fiscal que les biens fabriqués au Canada, et à ce que les exportations soient relativement moins taxées. . .

Mme Maxwell: Oui.

M. McCrossan: . . . la taxe à l'exportation n'étant pas prise en ligne de compte. Un esprit simple comme le mien aurait plutôt vu là quelque chose de positif, alors que vous y voyez quelque chose de négatif. Pourriez-vous m'expliquer cela?

Mme Maxwell: C'est une très bonne question. Pour commencer, nous nous sommes demandés si nous ne devrions pas parler ici d'effet insignifiant plutôt que négatif. Nous avons choisi de parler d'effet négatif, mais c'est un effet négatif qui va être compensé par d'autres effets positifs. Permettez-moi de vous donner des explications. Dans la mesure où la taxe de vente à la fabrication est perçue au niveau des exportations, le fardeau fiscal incombe en fait à des non-résidents.

M. McCrossan: A condition de vendre.

Mme Maxwell: C'est exact, à condition de vendre. A long terme, le changement aura pour effet de redistribuer sur des Canadiens le fardeau fiscal lié à cette taxe.

Il existe toute une controverse dans la presse spécialisée pour savoir si le Canada impose ses prix ou les subit. Plus nous exporterons, grâce à la réduction de notre fardeau fiscal, mieux nous nous porterons. Autrement dit, la réforme fiscale vise à encourager la production. Il existe également des situations où nous devons subir les prix, par exemple lorsque les prix mondiaux nous sont imposés. Sans taxe de vente, nos gains seraient moindres.

M. McCrossan: Regardons de plus près nos exportations. Vous dites que nous exportons essentiellement des matières premières au prix mondial et que, par conséquent, les changements ne les affectent pas, alors qu'en valeur nette, nous exportons beaucoup moins de produits fabriqués. Est-ce l'explication?

Mme Maxwell: Oui. Ces deux raisons se combinent et c'est pourquoi il est difficile d'en arriver à des chiffres absolus.

M. McCrossan: J'aurais cru que les changements proposés auraient davantage touché les importations. Je pensais que les importations bénéficient au Canada d'un avantage appréciable au niveau des prix, en raison même de la structure de la taxe de vente multistades. Vous êtes-vous penchés sur cette question, sachant que l'objectif des changements était de permettre aux industries

[Text]

the export factor but when you are looking at a balance, it is net of exports and imports.

Mr. Damus: We looked at the import side as well. It is the bottom line on this same annex 1. The positive effects on the import side, as you mentioned, would certainly exist. There is also the general effect of the stimulus to spending and investment to increase the demand for import goods. So the volume of imports has different reasons to change in different directions. The sales tax effect is one, and the effect coming from general economic activity is a different one.

Mr. McCrossan: If I can oversimplify, you are saying that all this stuff we have been hearing about, including the unfair nature of the manufacturers' sales tax, the advantage it gives importers over domestic manufacturing, and the penalty that it provides to our exporters, is just so much rhetoric. When we get down to the real world, it is just not going to have such an advantage, according to your conclusion.

Mr. Damus: This is not quite our conclusion. What you have heard is true, but you want to put it in the right context. If the context is a general tax reform, you must take into account the other ramifications of the tax reform to get a net impact. At that point, it becomes very difficult to separate the impacts of the sales tax change from the impacts of the remainder of the tax reform, which is quite large.

Mr. McCrossan: If we take, for example, the typical case we all hear about of the electronic machinery manufactured offshore, which is just so much more competitive than our domestic. . . in large part because of the current MST, you are saying that while they are going to be balanced up on the sales tax level, there are other things in the tax reform package that are going to benefit the importer relative to the domestic producer.

Mr. Damus: It is not so much that they benefit the importer as that they might stimulate imports as a result of the increase.

Mr. McCrossan: I can understand stimulating consumption as a result. Why do you differentiate between stimulating consumption, which could come either from domestic manufacturing or imports, and specifically stimulating imports?

Mr. R. Preston (Senior Project Director, Economic Council of Canada): There is both an income effect and a relative price effect that transpires as a result of tax reform. The relative price effect comes because certain types of sales taxes will not or will be levied. The income

[Translation]

canadiennes de concurrencer les importations injustement avantagées? Vous avez surtout parlé des importations or, si l'on considère notre balance commerciale, il faut prendre des chiffres nets des importations et des exportations.

M. Damus: Nous nous sommes également penchés sur les importations. Les importations figurent à l'Annexe 1, à la ligne du bas. Comme vous l'avez dit, il y aura certainement des conséquences positives au niveau des importations. Il est normal que l'incitation à la dépense et à l'investissement entraîne une augmentation de la demande de produits importés. Le volume des importations a donc différentes raisons d'évoluer dans telle ou telle direction. L'effet de la taxe de vente en est une, mais les répercussions du climat économique général en sont une autre.

M. McCrossan: Si vous me permettez de simplifier à outrance, ce que vous nous dites, en fait, c'est que tout ce que nous entendons dire à propos de la nature injuste de la taxe de vente à la fabrication et des avantages qu'elle offre aux importateurs par rapport aux fabricants canadiens et à nos exportateurs, tout cela n'est qu'un exercice de rhétorique. D'après vos conclusions, de tels avantages n'existeront pas en pratique.

M. Damus: Ce n'est pas tout à fait notre conclusion. Ce que vous avez entendu dire est vrai, mais il faut replacer les choses dans leur contexte. Si vous cherchez à connaître l'impact net de la réforme fiscale, vous devez également tenir compte de ses autres répercussions. Pour le moment, il est très difficile de séparer l'impact de la nouvelle taxe de vente de celui qu'auront les autres nombreux éléments de la réforme fiscale.

M. McCrossan: Reprenons, si vous le voulez bien, l'exemple classique des équipements électroniques fabriqués à l'étranger, dont les prix sont beaucoup plus compétitifs que ceux des équipements fabriqués au Canada. . . Grâce à l'application de la taxe de vente multistades, vous nous dites que les prix des produits importés vont s'équilibrer à la hausse, mais qu'en contrepartie les importateurs vont retirer d'autres avantages de la réforme fiscale.

M. Damus: Ce n'est pas tellement que les importateurs vont retirer des avantages de la réforme fiscale, mais plutôt que l'augmentation de la demande va stimuler les importations.

M. McCrossan: Je comprends que la réforme fiscale ait pour effet de stimuler la consommation. Cependant pourquoi faites-vous une différence entre stimuler la consommation, ce qui touche autant les produits fabriqués au Canada que les produits importés, et stimuler spécifiquement les importations?

M. R. Preston (directeur en chef de projet, Conseil économique du Canada): La réforme fiscale va se répercuter au niveau des revenus et au niveau des prix relatifs. Ses répercussions au niveau des prix relatifs seront fonction du type de taxe de vente qui sera ou n

[Texte]

effect comes from an entirely different direction. It comes from—

Mr. McCrossan: So people are going to have more money to spend on colour televisions. Because of this, even if the Canadian manufacturer gets more of the share, there are going to be more imports of colour televisions even if—

Mr. Preston: The short-run income effect is substantial in the first two or three years.

• 1050

Mr. McCrossan: Yes.

Mr. Preston: It can have an understood effect on our trade balance because a high percentage of both investment goods and consumption goods are imported, whether they are televisions or machine lathes.

Mr. McCrossan: Increased saving has a negative initial impact on the economy because it takes money out of consumption. I think most macro-economic models indicate that a nation's long-term GNP potential is increased by the national savings rate and therefore increased savings is a desirable objective in the medium and long term. Is that correct?

Ms Maxwell: That is correct.

Mr. McCrossan: In your opening remarks you indicated that you favour tactics or devices to improve savings, but your concern was that the savings could escape tax at any level if there were not changes in the personal income tax to recoup it, at least towards the end of life. That was in your initial brief.

One thing you did not raise was getting at it in the traditional way through the reintroduction of estate taxes. I am wondering why you chose to stress getting back at it through the income tax system if you are really looking at recovering taxes at the end of life as opposed to more traditional methods.

Ms Maxwell: Mike, would you like to answer that?

Mr. Daly: I do not think the council ever favoured moving back to estate taxes after abolition—

Mr. McCrossan: I did not say you favoured it; I said you did not mention it. Since it is the obvious way to collect taxes at the end of life if you want to encourage savings, why did you not consider it?

Mr. Daly: I guess we considered it, but we preferred the lifetime income tax route, which in a sense is a tax on equities.

Ms Maxwell: The difference is that through the registered retirement savings plan route we proposed, you

[Traduction]

sera pas appliqué. Quant aux répercussions au niveau des revenus, elles sont de nature tout à fait différente.

M. McCrossan: Comme cela, les gens pourront s'acheter des télévisions-couleur. Vous nous dites que, même si les fabricants canadiens augmentent leur part du marché, les importations de télévisions-couleur ne vont pas diminuer pour autant. . .

M. Preston: Les répercussions à court terme au niveau des revenus seront surtout sensibles les deux ou trois premières années.

M. McCrossan: Oui.

M. Preston: On peut s'attendre à ce que la réforme fiscale ait des répercussions sur notre balance commerciale, dans la mesure où une bonne partie des biens de consommation et d'investissement sont importés, qu'il s'agisse de télévisions ou de machines-outils.

M. McCrossan: Dans un premier temps, l'augmentation de l'épargne a un impact négatif sur l'économie, dans la mesure où elle freine la consommation. La plupart des modèles macro-économiques révèlent que le taux d'épargne d'un pays augmente à long terme son PNB potentiel et qu'il est par conséquent souhaitable à moyen et à long terme d'encourager l'épargne. Est-ce exact?

Mme Maxwell: C'est exact.

M. McCrossan: Dans vos remarques préliminaires, vous nous avez dit que vous étiez favorable à tout ce qui pouvait encourager l'épargne mais vous avez ajouté que l'épargne risquait d'échapper à l'impôt si des modifications n'étaient pas apportées à l'impôt sur le revenu des particuliers pour en récupérer une partie, du moins vers la fin de la vie. C'est ce que vous dites dans votre mémoire.

Il existe une méthode traditionnelle d'imposition de l'épargne dont vous n'avez pas parlé, c'est l'impôt sur les successions. Si vous cherchez vraiment à imposer l'épargne vers la fin de la vie, pourquoi cherchez-vous à modifier l'ensemble du système de l'impôt sur le revenu au lieu d'envisager des méthodes plus traditionnelles?

Mme Maxwell: Mike, voulez-vous répondre à cela?

M. Daly: Je ne pense pas que le Conseil ait envisagé de réintroduire l'impôt sur les successions après qu'il ait été supprimé.

M. McCrossan: Je ne dis pas que vous l'avez envisagé, je dis que vous n'en avez pas parlé. Si vous voulez encourager l'épargne et l'imposer à la fin de la vie, pourquoi n'avez-vous pas envisagé de recourir à l'impôt sur les successions?

M. Daly: Nous l'avons envisagé mais nous préférons l'impôt sur le revenu pendant toute la vie. En un sens, on peut considérer qu'il s'agit d'un impôt sur les legs.

Mme Maxwell: Le système de régimes enregistrés d'épargne-retraite que nous proposons permet de savoir

[Text]

know which capital income has paid tax before and which has not. With estate tax and other forms of tax, the risk is that you end up with double taxation because you cannot distinguish between tax-paid and non-tax-paid assets.

Mr. McCrossan: This has to do with your comments about the fragility of the system if inflation breaks out again. It seems to me the underlying root cause of this fragility is that nominal interest is taxed as real interest in the system. At a time when you have no inflation or very moderate inflation, there is no practical difference between taxing nominal interest as real interest or taxing real interest directly.

When you move up to high inflation rates, there is no incentive to save or invest when your tax nominal is real. You end up with all these things like accelerated CCAs and \$1,000 interest exemptions. If the fundamental reason is that the system flies apart in the end—having looked at it, I believe it is—is it not more useful to develop a system which recognizes the root cause and come up with some alternative to taxing nominal interest as real interest. Otherwise, you just end up introducing a plethora of tax incentives which cause capital to run from one sector to another depending on who has had the most recent tax break. It is certainly what happened in the 70s.

Have you looked at whether this is the root cause, and if so, how can we get at the root cause rather than always addressing the symptoms? It seems to me simple indexation does not get at the root issue at all.

Mr. Daly: It is not just the fact that you tax nominal interest rather than real interest; it is also the fact that you get nominal interest deductions rather than real interest deductions. It is also the way in which inventories are taxed. It makes an allowance for the change in prices when you have CCAs. It is not just interest; many other things cause the dispersion in tax rates to go up with inflation and, in some sense, change the cashflow of a corporation.

Mr. McCrossan: It depends on whether you are a net saver or a net borrower. A big heavy tax burden on net savers and big tax advantages on net borrowers—

• 1055

Mr. Daly: It depends also on your debt-to-equity position. It depends on how much inventory you have.

Mr. McCrossan: The conclusion I reached, and you seem to be reaching, essentially is not that indexation is required, but that the system does not work, period. The

[Translation]

quels sont les revenus qui ont été imposés et ceux qui ne l'ont pas été. Dans le cas d'une taxe sur la succession, par exemple, il existe un risque de double imposition dans la mesure où on ne peut pas faire de distinction entre les biens ayant été imposés et les autres.

M. McCrossan: Vous avez parlé de la fragilité du système en cas de reprise de l'inflation. A mon avis, l'une des faiblesses du système tient au fait que ce sont les intérêts nominaux et non pas les intérêts réels qui sont imposés. Quand l'inflation est nulle ou pratiquement nulle, il n'existe pratiquement aucune différence entre le fait d'imposer les intérêts nominaux comme s'il s'agissait d'intérêts réels et le fait d'imposer directement les intérêts réels.

Lorsque l'inflation augmente, il n'y a aucun avantage à épargner ou à investir si les intérêts nominaux sont taxés. C'est comme cela que les gens se retrouvent avec des exemptions de 1,000\$ pour intérêt de placement, avec des déductions accélérées pour amortissement, etc. Si, en fin de compte, le système doit s'effondrer, et l'ayant étudié, je crois que c'est ce qui va se passer, ne vaudrait-il mieux pas mettre en place un système qui reconnaisse l'origine du problème et propose une solution de remplacement, au lieu d'imposer les intérêts nominaux comme s'il s'agissait d'intérêts réels? Sinon, nous risquons de nous retrouver avec une pléthore de stimulants fiscaux qui provoqueront l'exode des capitaux d'un secteur à l'autre, en fonction des mesures fiscales les plus alléchantes. C'est en tout cas ce qui s'est passé dans les années 1970.

Vous êtes-vous demandé si telle n'est pas l'origine du problème et, le cas échéant, avez-vous cherché à vous y attaquer au lieu d'en rester aux symptômes? Il me semble que l'indexation simple est loin de s'attaquer au coeur du problème.

M. Daly: Le fait que les intérêts nominaux plutôt que les intérêts réels soient imposés n'est pas le seul facteur qui entre en ligne de compte. Il y a aussi le fait que les déductions sont calculées en fonction des intérêts nominaux plutôt qu'en fonction des intérêts réels. Par ailleurs, il faut aussi tenir compte de la façon dont les inventaires sont imposés. Si vous avez droit à des déductions accélérées pour amortissement, cela équivaut à des allocations pour changement de prix. Il n'y a pas que les intérêts. Beaucoup d'autres facteurs font que l'inflation influe sur le taux d'imposition et, dans un certain sens, sur les liquidités des sociétés.

M. McCrossan: Il faut savoir si vous êtes un épargnant net ou un emprunteur net. Si les épargnants nets sont assujettis à un lourd fardeau fiscal alors que les emprunteurs nets bénéficient d'avantages fiscaux importants. . .

M. Daly: Tout dépend aussi de votre ratio dette/capitaux propres, et de vos stocks.

M. McCrossan: La conclusion à laquelle vous et moi semblons être arrivés, ce n'est pas que l'indexation est nécessaire mais que le système ne marche pas. A partir

[Texte]

current system does not provide a reasonable tax base in an inflation rate scenario once you pass 10% or 20%. It just crumbles under inflation. That is why I am somewhat disturbed at your remarks that the solution to this is to provide indexing. I think it crumbles whether you have indexing in there or not. It just crumbles a little more slowly. If that is the case, why propose going down that route?

Mr. Daly: Many of the provisions that eroded the tax base were brought in in response to an inflation tax that reduced corporate cashflows.

Mr. McCrossan: You bring in MURBs to direct investments into one sector. You bring in northern gas allowances because the MURBs are draining off too much money. Then you bring in film allowances because there is too much money going into northern gas allowances. You keep on patching it up, and you just cycle around. In a high inflation scenario the tax system does not work, period.

Mr. Daly: It could work if you indexed it. You find there is an inflation tax if you do not make any corrections, and then because of the reduction in the cashflow, for example, of corporations, and the fact that interest was taxed in nominal terms rather than real terms, these various provisions were worked an ad hoc manner into the system. When inflation fell back again, sure, it eroded the tax base. But if inflation had stayed maybe at 10%, there would not have been as much of a problem. Therefore you have to start taking them out again.

But every time inflation moves up again, do you have a systematic indexation of the tax system that avoids these kinds of problems, or do you bring in these ad hoc measures again? They are the ones that have been taken out: the ITC, which was brought in partly for that reason; the enhancement of the CCAs, which we are now cutting back. So do we have to go through a period of five years when the dispersion in tax rate increases, and then take another five years to take them out again? Or do we go to work and build indexation into the tax system, which makes the amount of revenues you raise much more stable at the same time?

Mr. McCrossan: If we want stable revenues, should we have taken far more out of these incentives that were put in the 1970s than were taken out in this tranche, if we are looking at a stable 4% inflation rate? I know the stability is not too likely in any circumstance, but if we are looking at that, have we taken out enough of these incentives that were put in to reflect the 10% to 12% inflation in the late 1970s?

[Traduction]

moment où le taux d'inflation dépasse 10 ou 20 p. 100, l'assiette de l'impôt prévue par le système actuel ne suffit pas. En cas d'inflation, le système ne peut que s'effondrer. C'est la raison pour laquelle je suis un peu étonné que vous proposiez l'indexation comme solution. Indexation ou non, le système ne peut que s'effondrer. Sans doute s'effondrera-t-il plus lentement, mais, si c'est le cas, pourquoi proposer une telle mesure?

M. Daly: Une bonne partie des dispositions qui ont eu pour effet d'éroder l'assiette de l'impôt ont été adoptées pour répondre à une taxe sur l'inflation ayant eu pour résultat de réduire le cash-flow des sociétés.

M. McCrossan: Vous avez introduit les IRLM pour orienter les investissements vers un secteur donné. Puis, quand les IRLM ont commencé à drainer trop d'argent, vous avez introduit les allocations pour investissements dans le gaz naturel. Lorsque les allocations pour investissement dans le gaz naturel ont commencé à drainer trop d'argent, vous avez introduit les allocations pour investissement dans l'industrie du film. Vous ne cessez d'introduire des mesures ponctuelles et vous ne faites que tourner en rond. Si le taux d'inflation est élevé, notre régime fiscal ne marche tout simplement pas.

M. Daly: Il pourrait marcher s'il était indexé. Nous avons introduit une taxe sur l'inflation parce qu'aucun changement n'avait été apporté au système. Toutes ces initiatives ont été prises ponctuellement, du fait de la réduction du cash-flow des sociétés, par exemple, ou encore de l'imposition des intérêts nominaux plutôt que des intérêts réels. En retombant, il est évident que l'inflation a entamé l'assiette de l'impôt. Cependant, si l'inflation s'était maintenue à 10 p. 100, le problème n'aurait pas été si grave. Vous devez donc repenser toutes ces initiatives.

Pour éviter ce genre de problème, existe-t-il un mécanisme systématique d'indexation du régime fiscal chaque fois que l'inflation reprend, ou bien doit-on chaque fois adopter de nouvelles mesures ponctuelles? Il y a des mesures ponctuelles qui ont été supprimées; je pense en particulier au crédit d'impôt à l'investissement ou encore à l'augmentation de la déduction pour amortissement, aujourd'hui supprimée. Connaîtrons-nous pendant cinq ans des écarts importants entre les taux d'imposition et les verrons-nous se réduire au cours des cinq années suivantes? Devrons-nous intégrer l'indexation au régime fiscal afin d'assurer une plus grande stabilité des recettes fiscales?

M. McCrossan: Si nous cherchons la stabilité des recettes fiscales et si nous voulons que le taux de l'inflation ne dépasse pas 4 p. 100, n'aurions-nous pas dû supprimer un nombre encore plus grand que nous ne l'avons fait des stimulants fiscaux introduits au cours des années 1970? Je sais que l'on ne peut pas trop compter sur la stabilité, mais si c'est ce que nous cherchons, n'aurions-nous pas dû supprimer les incitations fiscales que nous avons introduites vers la fin des années 1970 pour répondre à une inflation de 10 à 12 p. 100?

[Text]

Mr. Daly: I think the corporate tax revenues have been—

Mr. McCrossan: Very low. They have been declining pretty dramatically as a result of the low effective rate of corporate taxes, and reflecting these devices that were put in the 1970s to accommodate high inflation but that are no longer needed.

Ms Maxwell: Which is why we are having a tax reform—

Mr. McCrossan: Right.

Ms Maxwell: —at this time.

Mr. McCrossan: My question is, have we gone far enough, given the current system, in your opinion? I think that is Mr. Cassidy's question too.

Mr. Daly: I guess the council's view is that you should not increase the burden on corporations right now, since you do not know who bears the burden. Therefore I guess they would consider that one has gone far enough.

The Chairman: You have left me confused. It says here:

the White Paper would tend to discourage savings and investment once the initial benefits of the personal income tax cuts had worn off.

How does the personal income tax cut wear off, first of all? You have in fact reduced the personal income tax rate. How does that rate wear off? Secondly, why does the effect of the first tranche discourage saving investment? Presumably if you leave more money in people's hands, that is an encouragement for investment. Are you really saying the discouragement is the fact that you now are proposing to tax capital at 75% on a gains basis and in effect to tax inflation? Are you saying there is not enough allowance for investment? Is that what you are saying? How do you get this position?

Ms Maxwell: I would like Ross Preston to speak to the point about how it wears off. But to speak to the last part of your question, it is because the marginal effective tax rates under stage one alone are higher when the system is fully phased in.

The Chairman: How are the marginal effective rates higher for an individual? We have reduced the top rate of taxation for individuals from 34% to 29%. How is that higher? Is it higher because of the different treatment of capital gains and different treatment of dividends?

[Translation]

M. Daly: Les recettes fiscales provenant de l'impôt sur les sociétés ont été. . .

M. McCrossan: Très faibles. Elles ont diminué de façon très sensible à cause du taux d'imposition peu élevé dont ont bénéficié les sociétés, et des mécanismes mis en place au cours des années 1970 pour réagir contre l'inflation, mécanismes aujourd'hui inutiles.

Mme Maxwell: D'où l'intérêt de la réforme fiscale. . .

M. McCrossan: Exact.

Mme Maxwell: . . . que nous mettons en oeuvre aujourd'hui.

M. McCrossan: Dans la conjoncture actuelle, pensez-vous que nous soyons allés assez loin? Je crois que c'est également la question de M. Cassidy.

M. Daly: Le Conseil estime qu'il n'est pas souhaitable d'augmenter dans l'immédiat le fardeau fiscal des sociétés, étant donné que nous ne savons pas qui doit assumer l'impôt. Je pense donc que le Conseil estime qu'on est allé assez loin.

Le président: Ce que vous dites dans votre mémoire me laisse perplexe. Je cite:

Le Livre blanc aurait tendance à décourager l'épargne et l'investissement, une fois épuisés les avantages initiaux de la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Pour commencer, comment les avantages initiaux de la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers, pourraient-ils s'épuiser? Vous avez réduit le taux d'imposition du revenu des particuliers. Comment les avantages d'une telle réduction pourraient-ils être épuisés? Deuxièmement, pourquoi la première étape de la réforme fiscale aurait-elle tendance à décourager l'épargne et l'investissement? Je suppose que plus les gens auront de l'argent, plus ils seront encouragés à investir. Pensez-vous en fait que l'épargne et l'investissement seront découragés parce que les gains en capital seront imposés à 75 p. 100 et l'inflation imposée? Voulez-vous dire que l'investissement n'est pas suffisamment encouragé du point de vue fiscal? Est-ce bien ce que vous voulez dire? Pouvez-vous nous expliquer cela?

Mme Maxwell: J'aimerais demander à Ross Preston de vous expliquer comment les avantages de la réduction de l'impôt sur le revenu des particuliers peuvent s'épuiser. En ce qui concerne la dernière partie de votre question, j'aurais dit que l'épargne et l'investissement sont découragés dans la mesure où les taux marginaux d'imposition réels seront plus élevés à l'issue de la première étape que lorsque toute la réforme aura été mise en oeuvre.

Le président: Comment les taux marginaux d'imposition réelle des particuliers peuvent-ils être plus élevés? Le taux maximum d'imposition du revenu des particuliers a été abaissé de 34 p. 100 à 29 p. 100. Comment pouvez-vous dire qu'il sera plus élevé? L'impôt des sociétés sera-t-il plus élevé du fait que les gains et

[Texte]

[Traduction]

capital et les dividendes font l'objet d'un traitement fiscal différent?

• 1100

Mr. Daly: Yes, it is partly that. The marginal tax rate has gone down, but there has been a reduction in the dividend tax credits. There has also been an increase in the taxation of capital gains. On top of that, the \$1,000 deduction for interest income has been removed. Those outweigh the reduction in the marginal tax rates so the marginal effective tax rates, taking them all into account, increase.

The Chairman: With those particular items, why do you say there is an initial benefit?

Ms Maxwell: It flows from the macro-economic effect, which Ross Preston could explain.

Mr. Preston: In the first two years of tax reform in terms of the personal tax system, a reduction in the average effective personal tax rate of about half a point occurs if you are talking about the overall average effective personal rate. That half a point is a once-and-for-all change. It goes from about 15.5% to about 15% for the average effective rate.

The change will begin to occur in 1988 and it will work its way through the system by the end of 1989. Once it occurs, the change in disposable income to people will seek a new level. It will shift upward as a result of the personal tax changes. The effects on growth and effects on savings we are talking about are the effects which emerge from the Keynesian effect or the income multiplier effect from this initial change in incomes to persons. It comes from the personal tax reform.

In table 3 of the brief there is a clear indication that in the first two years out, there is a three-tenth and a four-tenth change in growth. The change in growth goes back to zero in terms of deviation from the base case in the third and fourth year out.

We are talking about an initial change in tax rates which causes an initial change in growth rates, but growth rates go back to what they would have been assuming phase two is not introduced.

The Chairman: You are talking growth rates as opposed to growth. I always find it rather peculiar. We get really depressed if housing starts to go down, but if you're having more housing starts than you used to have, they may be going up. Perhaps it is not by the same percentage, but who cares. They are going up in gross amounts. This is not the situation here. Once you cut personal tax rates, do you not have a larger level of growth in the economy than you would have if you maintained those personal tax rates? You might not have an increase in growth rate after a certain point, but surely you have a larger quantum of growth.

M. Daly: En partie. Le taux marginal d'imposition a diminué mais les crédits d'impôt pour dividendes ont également été réduits. Par ailleurs, le taux d'imposition des gains en capital a augmenté et la déduction de 1,000\$ pour intérêt de placement a été supprimée. Ces mesures compensent la diminution des taux marginaux d'imposition et c'est ce qui fait qu'en fin de compte, on peut dire qu'ils ont augmenté.

Le président: Comment pouvez-vous donc parler des avantages initiaux de la réduction de l'impôt?

Mme Maxwell: Ces avantages sont liés à des effets macro-économiques dont Ross Preston pourra vous parler.

M. Preston: Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des particuliers, les deux premières années de la réforme fiscale vont entraîner une réduction d'environ un demi-point du taux d'imposition moyen réel du revenu des particuliers. Il s'agit d'une réduction définitive d'un demi-point, puisque ce taux moyen réel va être rabaisé d'environ 15.5 p. 100 à environ 15 p. 100.

Cette réduction va commencer à se faire sentir en 1988 et elle se poursuivra jusqu'à la fin de l'année 1989. Cela fait, le revenu disponible des particuliers va recommencer à augmenter en raison des changements apportés à l'impôt sur le revenu des particuliers. Les répercussions dont nous parlions au niveau de l'épargne et de la croissance sont dues à des facteurs keynésiens, c'est-à-dire à l'effet multiplicateur de ces changements initiaux sur le revenu des particuliers. Tels seront les résultats de la réforme de l'impôt du revenu des particuliers.

Le tableau 3 du mémoire indique clairement une augmentation du taux de croissance de trois dixièmes et de quatre dixièmes respectivement au cours des deux premières années. À l'issue de la troisième et de la quatrième années, l'augmentation du taux de croissance devrait revenir à zéro par rapport à l'année de référence.

Les avantages initiaux de la réduction de l'impôt vont se répercuter sur les taux de croissance, mais ces derniers reviendront par la suite à ce qu'ils auraient été si la deuxième étape n'avait pas été mise en oeuvre.

Le président: Vous parlez de taux de croissance plutôt que de croissance. J'ai toujours trouvé cela bizarre. Si le nombre de mises en chantier diminue, cela nous déprime, mais s'il est plus élevé que prévu, cela peut faire monter le taux de croissance. Les pourcentages ne sont peut-être pas les mêmes, mais qu'importe puisque ce sont des pourcentages élevés. Nous n'en sommes pas là. En réduisant le taux d'imposition du revenu des particuliers, n'obtenez-vous pas un taux de croissance économique supérieur à ce que vous auriez obtenu en ne changeant rien au taux d'imposition des particuliers? Peut-être le taux de croissance cessera-t-il d'augmenter au-delà d'un

[Text]

Mr. Preston: Initially we have a cumulative increase of about 0.7% in growth. That initial impact to growth wears off. The level does not reduce to where it was.

The Chairman: Presumably the effect of an increase in growth is 0.7%. Let us do it in terms of thousands; it would be a seven one-thousandth growth. You do that two years in a row and it means you grow 14 in two years. Then you go back to the regular growth rate, but you still have that 14 you have grown and your growth rate is higher. In terms of absolute dollars, your growth rate is higher in the subsequent years.

Mr. Preston: The level is higher, but you go back to the same plane.

The Chairman: There is still more total growth in the economy—not growth rate, but more growth.

Mr. Preston: There is still more GNP in the system than normally there would have been. There is still more disposable income in the system than normally—

• 1105

The Chairman: Right. Why does that then impair the savings and investment if there is more GNP in the system?

Mr. Preston: It does not impair the level of growth or the level of savings in the system the first couple of years out. In that table you can see that the savings rate is two-tenths higher by 1991 and the business investment rate is about one-tenth higher by 1991. I think the point is that unless phase two changes do not come into effect, the very longer-run effects of tax reform, phase one plus phase two, will not continue this effect into the future.

The Chairman: Are you saying that the effect of the changes on investment taxation—i.e., the change in the dividend tax credit, the change in capital gains taxation, the dropping of ITCs, the reduction in CCA rates—in total impairs investment and therefore is negative to the system?

Ms Maxwell: Yes, that in total, when you take all the measures that affect savings and investment together, in the long term the increase in the marginal effective tax rate in stage 1 would deter investment in a saving, and eventually over-offset that initial gain in saving and investment generated by the income tax.

[Translation]

certain point, mais du moins pouvez-vous parler de croissance réelle.

M. Preston: Au départ, nous enregistrons un taux de croissance cumulé d'environ 0.7 p. 100. Mais, avec le temps, on constate que l'impact de la réforme sur le taux de croissance s'estompe. Ce qui ne veut pas dire qu'il retrouve son niveau initial.

Le président: Supposons que le taux de croissance augmente de 0.7 p. 100. Je préfère parler en millièmes. Supposons donc que nous avons un taux de croissance de sept millièmes. Si ce taux se maintient pendant deux ans, cela nous donne un taux de croissance de quatorze millièmes en deux ans. Par la suite, l'augmentation du taux de croissance revient à la normale, mais vous avez quand même enregistré une augmentation de quatorze millièmes. En dollars absolus, cela veut dire que vous avez connu un taux de croissance supérieur à celui des années subséquentes.

M. Preston: Le taux est supérieur, mais vous êtes revenu au taux de départ.

Le président: Cela représente quand même une augmentation de la croissance économique, non pas du taux de croissance, mais de la croissance tout court.

M. Preston: Le PNB est plus élevé qu'il n'aurait dû l'être. Le revenu disponible des particuliers est plus élevé qu'il n'aurait dû l'être. . .

Le président: D'accord. Mais en quoi cela peut-il nuire à l'épargne et à l'investissement?

M. Preston: Au cours des deux premières années, cela ne nuit ni à la croissance, ni à l'épargne. Sur ce tableau, vous pouvez voir qu'en 1991 le taux d'épargne sera supérieur de deux dixièmes et que le taux d'investissement des entreprises sera supérieur d'environ un dixième. À moins que les changements de la deuxième étape ne soient pas mis en oeuvre, je crois que l'on peut dire que les effets à très long terme des deux étapes de la réforme fiscale finiront par s'estomper.

Le président: Voulez-vous dire que les changements apportés au système d'imposition des investissements, à savoir les changements relatifs au crédit d'impôt pour dividendes et aux exemptions pour gains en capital, la suppression des crédits d'impôt à l'investissement, la réduction des déductions pour amortissement etc., auront pour effet de nuire à l'investissement et par conséquent auront un impact négatif sur l'économie?

Mme Maxwell: Oui. Compte tenu de toutes les mesures susceptibles d'avoir un impact sur l'épargne et l'investissement, nous pouvons dire qu'à long terme, l'augmentation du taux d'imposition marginal réel prévu à l'étape I aura pour effet de décourager l'épargne et même de contrecarrer les gains initiaux engendrés par la réforme de l'impôt sur le revenu au niveau de l'épargne et de l'investissement.

[Texte]

The Chairman: Assuming that phase one would stay in effect say for 20 years, have you done an analysis as to what would happen to investment in Canada?

Ms Maxwell: No, we have not done that estimate over a 20-year span.

Mr. Preston: We have done that estimate through the end of the calendar year 1991, and we find that as the system enters the calendar year in 1991 the initial stimulus from phase one, especially personal phase one, begins to wear off and we begin to see some of the negative effects from the corporate side. We have not run it out further than 1991, primarily because the model we are using to make this calculation is not a truly long-term model, in the sense that it is designed to assess short- and medium-term impacts.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I have a couple of general questions. One relates to the matter of the corporate tax burden. In your material you indicate, I think, some doubt and—certainly in the presentation—some concern as to where that ultimately lies. We talk about taxing particularly the large corporations fairly, and there is a considerable amount of rhetoric around this place on this topic: are we really taxing the owners of a corporation; are we in fact increasing the ultimate price to consumers; are we forcing labour at another end?

Have you done any work, put together any models trying to determine where this burden ultimately falls? If we assume the system right now is perfect, what would be the result of a decrease in corporate tax? Conversely, what would be the result of an increase? Where does this shake out?

Ms Maxwell: As my colleague Mike Daly explained a little while ago, there really is serious conflict in the economic literature on this question about who bears the burden of the corporate tax. Perhaps the important thing to describe for you is, in the analytical work we have done, what assumption is made. We basically find that in the long term corporate investment decisions are basically determined by the cost of capital, and the tax system is an important element in that.

Implicit in that, Ross, would be the cost-of-capital equations you have.

Mr. Preston: Yes.

Ms Maxwell: It would assume that the corporation bears the tax?

Mr. Preston: It would assume that the corporation bears the tax.

Ms Maxwell: So in fact we are not saying that it is shifted all over the place when we do our own analytical work, although we realize that all those question marks are there, as we discussed with Miss Nicholson.

[Traduction]

Le président: En supposant que les propositions de la première étape restent en vigueur pendant 20 ans, avez-vous fait une étude des conséquences que cela aurait sur l'investissement au Canada?

Mme Maxwell: Non, nous n'avons pas envisagé que ces mesures soient mises en vigueur pendant 20 ans.

M. Preston: Nous avons fait des prévisions jusqu'à la fin de l'année 1991 et nous avons constaté que, si ce régime est maintenu, c'est vers 1991 que les avantages initiaux de la première étape, en particulier au niveau de l'impôt sur le revenu des particuliers, commenceront à s'estomper et que des effets négatifs commenceront à se faire sentir au niveau de l'impôt sur le revenu des sociétés. Nous ne sommes pas allés au-delà de 1991 parce que le modèle que nous avons utilisé n'est pas conçu pour évaluer les effets à long terme, seulement les effets à court et moyen terme.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'aimerais poser deux questions d'ordre général. La première porte sur le fardeau fiscal des sociétés. Dans votre mémoire, vous émettez certains doutes quant à la possibilité de déterminer à qui incombe le fardeau fiscal. Nous avons dit que les grosses compagnies devaient être assujetties à un impôt juste, question qui suscite de vives controverses. Doit-on taxer les propriétaires d'une entreprise? Doit-on augmenter les prix à la consommation? Doit-on faire porter le fardeau fiscal aux travailleurs?

Avez-vous cherché à construire des modèles permettant de déterminer à qui doit incomber le fardeau fiscal? En supposant que le système actuel soit parfait, quel serait le résultat d'une réduction de l'impôt des sociétés? Inversement, quel serait le résultat d'une augmentation? Comment cela marche-t-il?

Mme Maxwell: Pour ce qui est de savoir qui doit assumer le fardeau fiscal des sociétés, les économistes sont loin d'être d'accord, comme vous l'a expliqué il y a un instant mon collègue Mike Daly. Ce qui est important, c'est que nous vous expliquions les hypothèses sur lesquelles sont fondées nos analyses. En gros, nous avons constaté que les décisions à long terme d'une compagnie en matière d'investissement sont essentiellement motivées par le coût de l'argent et par le régime fiscal.

Ce qui signifie, n'est-ce pas Ross, que beaucoup de choses dépendent des équations retenues pour évaluer le coût du capital.

M. Preston: Exactement.

Mme Maxwell: En supposant que le fardeau fiscal soit imputable aux sociétés.

M. Preston: Exactement.

Mme Maxwell: Dans nos analyses, nous ne sommes donc pas partis de l'hypothèse que le fardeau fiscal des sociétés est distribué au hasard. Cependant, nous admettons qu'il existe de nombreux points d'interrogation, comme nous le disions à M^{lle} Nicholson.

[Text]

[Translation]

• 1110

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): We are talking really about an artificial creation. It is not something in outer space somewhere, set apart from the people who own it.

On page 7, I think it was, it says:

it is by no means clear that shareholders do in fact bear the burden of increased corporate taxes. They may instead be shifted. . . here and shifted there.

So the question is, what do you see happening as a result of say a decrease in corporate tax rates as proposed?

Ms Maxwell: If that were to happen, then our estimate of the cost of capital would decline, and we would see it as being basically positive for investment, with a lower cost of capital.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I have another general concern. It relates to the assumed relationship of inflation and government involvement, government deficits. It has always been my understanding that one of the root causes of inflation has been the accumulation of government deficits, specifically the carrying charges that are required to service the debt. First, is there indeed a relationship, in the sense that the larger the deficit, the more upward pressure you are going to have on inflation?

Mr. Preston: The only link I can see between deficits and inflation is it depends on how the deficit is financed. If that deficit is financed through a monetary policy, which basically creates money, then the normal route that we have seen in the past would transpire. That is, you would see some link between deficit generation and inflation rates. Aside from that, I do not see any substantial link between deficits and inflation generation.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Well, if you have increased government borrowing, I presume there is a certain amount of competition going on in the marketplace for money, and if government is in there competing to a greater extent against other borrowers, does this not have the effect of pushing the cost of money up? How does that impact on inflation?

Mr. Preston: There might be some link between interest rates and the involvement of the government in financial markets when it comes to large sums of borrowing. There might be some small effect. There might be some crowding-out effect. In other words, you might see people just back out when the government gets in. There has been some evidence that there has been some small crowding-out in the U.S. situation. But that evidence has by no means arrived at a consensus. But I would be very reluctant to say that government involvement in financial markets could drive interest

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Il s'agit en fait d'un concept artificiel. Le concept de fardeau fiscal n'est pas une entité abstraite, sans rapport avec les personnes qui sont les propriétaires d'une entreprise.

A la page 7, je crois, vous dites:

Toutefois, il n'est pas du tout évident que les actionnaires assument en réalité le fardeau d'une imposition accrue. Le fardeau peut en fait être reporté ici ou là.

Ma question est la suivante: que va-t-il se passer si le taux d'imposition des sociétés diminue, comme cela est proposé?

Mme Maxwell: Si cela se produisait, nous pensons que le coût du capital diminuerait, ce qui aurait un effet positif pour l'investissement.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'ai une autre question d'ordre général. Elle porte sur les relations qui sont censées exister entre l'inflation et le déficit gouvernemental. J'ai toujours cru que l'accroissement du déficit gouvernemental, et en particulier du service de la dette, était l'une des causes essentielles de l'inflation. Existe-t-il une relation entre l'inflation et le déficit d'un gouvernement, et peut-on dire que plus ce déficit sera important, plus il exercera des pressions à la hausse sur le taux d'inflation?

M. Preston: Le rapport qui existe entre inflation et déficit est fonction de la façon dont le déficit est financé. Si le déficit est financé par le truchement d'une politique monétaire qui vise à créer de l'argent, nous obtenons un scénario auquel nous sommes accoutumés. A ce moment-là, il existe un rapport entre le déficit et le taux d'inflation. En dehors de cela, je ne crois pas qu'il existe de lien significatif entre le déficit et l'inflation.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): A partir du moment où le gouvernement a besoin d'emprunter davantage d'argent, je suppose que cela ne peut que susciter une concurrence accrue sur le marché de l'argent. Si le gouvernement est en concurrence avec d'autres emprunteurs, cela ne risque-t-il pas d'influencer le loyer de l'argent à la hausse? Cela n'a-t-il pas d'impact sur l'inflation?

M. Preston: Si le gouvernement a besoin d'emprunter des sommes importantes, cela peut provoquer une certaine concurrence sur les marchés financiers au niveau des taux d'intérêt. L'effet provoqué ne sera pas nécessairement énorme. Certains concurrents risquent de se retirer. En d'autres termes, à partir du moment où le gouvernement intervient, certains concurrents risquent de se retirer du marché. Cela s'est déjà passé dans une certaine mesure aux États-Unis. Cependant, personnellement, n'est d'accord là-dessus. Quoi qu'il en soit, je n'irai pas jusqu'à dire que l'intervention d'un gouvernement sur

[Texte]

rates to the point where higher interest rates could in fact add to inflation in that sense.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I have a little trouble understanding the point Mr. Daly put forward about the indexation. It seems to me we had the situation a few years ago where the jaws were open at both ends—where the pay-outs, if you want to call them that, were fully indexed, so government was putting out more and more and more in programs, and at the same time the exemptions were indexed so there was less coming in. I do not know how you can perpetuate a type of system where that widening is going on. Is that really not a recipe for disaster in the long haul?

Mr. Preston: Could you repeat that?

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): It seems to me if you have a system of indexation at both ends, where payments out on social programs are fully indexed, so that government is putting out more and more and more based on inflation, and at the same time the exemptions are indexed, so there is less revenue coming in, and you have a widening at both ends, is this not a contributor to ever-increasing deficits? I cannot understand how that sort of process could go on indefinitely.

• 1115

Mr. Preston: What is probably very important is if you decide to index one aspect of the government revenue-generation system or the government expenditure system, you have to apply the same principles across all programs consistently, or you do get a splitting apart. What we saw in the initial phases of that rampant inflation in the late 1970s and early 1980s was piecemeal indexation of one program, another program, and you did not get a general indexation in the system. But if the system is fully indexed, both expenditures and revenues, both capital basis and income basis, then you should not see a splitting apart, because the real system in the absence of inflation should bear the same burden as the real system bears in the presence of inflation.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Would you mind repeating that?

I have one final question. It relates to your annex I, which I think is a summary of impacts on long-term growth in the economy, a balance sheet on tax reform. In the external balance area, it refers to the elimination of sales tax on inputs to export production as reducing export earnings. I am trying to grasp that. Would the elimination of the tax on those inputs not in fact make our exports more competitive and therefore in the long term more profitable?

Ms Maxwell: I think you have to distinguish here between the volume effect and the earnings, the nominal effect. As I discussed earlier with Mr. McCrossan, because the manufacturers sales tax has been on exports, we have

[Traduction]

marchés financiers est susceptible de faire monter les taux d'intérêt au point de générer une inflation encore plus grande.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'ai un peu de difficulté à comprendre ce qu'a dit M. Daly à propos de l'indexation. Il me semble qu'il y a quelques années, lorsque le système était ouvert aux deux bouts, c'est-à-dire que les prestations sociales étaient pleinement indexées, le gouvernement investissait toujours davantage dans de nouveaux programmes, alors que les exemptions étaient indexées. Par conséquent, les recettes fiscales diminuaient. Je ne sais pas comment on peut perpétuer ce genre de système. Un tel système n'est-il pas voué à l'échec, à long terme?

M. Preston: Pourriez-vous répéter votre question?

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Il me semble que si vous avez un système en vertu duquel les prestations versées au titre des programmes sociaux sont pleinement indexées tandis que le gouvernement investit toujours davantage en raison de l'inflation, sachant que les exemptions sont aussi indexées, il me semble que les recettes fiscales ne peuvent que diminuer puisque vous avez un gouffre à chaque extrémité du système. Cela ne risque-t-il pas de contribuer au déficit ou même de l'augmenter? Je ne vois pas comment ce genre de chose peut se poursuivre indéfiniment.

M. Preston: Ce qui est probablement très important, si on décide d'indexer une partie du système de production de recettes publiques ou du système de dépenses, c'est qu'il faut appliquer les mêmes principes uniformément à tous les programmes, sinon, il y a un décalage. Ce à quoi nous avons assisté dans les phases initiales de la période inflationniste, fin des années 1970 et début des années 1980, était de l'indexation au hasard d'un programme puis d'un autre, sans indexation générale de tout le système. Cependant, si le système est entièrement indexé, tant les dépenses que les recettes, à la fois les capitaux et les revenus, il devrait demeurer une certaine cohésion, car le vrai système sans inflation devrait aboutir au même fardeau que dans un contexte inflationniste.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Voudriez-vous répéter cela?

J'ai une dernière question. Elle touche l'annexe 1 qui, je crois, est un résumé des effets sur la croissance à long terme, c'est-à-dire un bilan de la réforme fiscale. Du côté de la balance du commerce extérieur, ma question touche l'élimination de la taxe de vente sur les facteurs de la production destinés à l'exportation comme moyen de réduire les gains à l'exportation. J'essaie de saisir cela. L'élimination de la taxe sur les intrants ne rendrait-elle pas, en fait, nos exportations plus concurrentielles, et, conséquemment, plus profitables à long terme?

Mme Maxwell: Je crois qu'il faut faire ici une distinction entre l'effet sur les volumes et sur les gains, c'est-à-dire l'effet nominal. Ainsi que j'en parlais avec M. McCrossan, parce que la taxe de vente à la fabrication

[Text]

been shifting some of the burden of that tax to non-residents. By now restructuring the system, that extra tax burden will be paid by Canadians and there will be some reduction in our nominal earnings on exports. But given that our exports will now be more competitive, you might see a positive volume effect.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): So there should be volume increases. There is no measuring what we do not sell at the present time as a result of being competitive.

Ms Maxwell: Yes.

M. Garneau: Madame la présidente, vous avez fait une analyse assez détaillée des effets de la réforme fiscale sur la croissance économique et sur l'emploi à partir du fait que la réforme fiscale devrait, au cours des prochaines années, devrait laisser aux individus, dis-je, cinq milliards de dollars de plus en revenus, etc.

C'est un exercice intéressant, mais qui joue véritablement à la marge. J'ai des doutes quant à de telles analyses faites aujourd'hui, puisque l'on pourrait aussi bien faire l'analyse de ce que serait la situation économique si le gouvernement n'avait pas augmenté, au cours des trois dernières années, les charges fiscales des individus de 22 milliards de dollars. À ce moment-là, au lieu de 0.2 p. 100 ou 0.3 p. 100, vous auriez pu dire que cela donnerait une croissance de 2 ou 3 p. 100. Vous auriez pu porter un jugement sur la réforme fiscale proposée en disant qu'elle sera un élément de croissance économique. Je comprends que l'exercice peut être fait, mais il doit être fait dans le contexte où cette baisse de 5 milliards de dollars suit une hausse de 22 ou 23 milliards de dollars au cours des trois dernières années. Il faut mettre les choses en perspective.

Je suis dans l'opposition, mais cela me fait un peu rire quand je vois des textes de journaux disant que la réforme fiscale va accroître la croissance économique. Si on revenait à 1984 et qu'on faisait l'analyse de ce que serait la croissance, ce serait énorme.

Peu importe que les gouvernements soient bleus, rouges ou verts—je ne sais pas quelle est la couleur du NPD—they doivent financer leurs dépenses. Les analyses scientifiques que vous faites sont intéressantes au plan intellectuel, mais quand on met cela en perspective, c'est une tout autre chose.

• 1120

Donc, les gouvernements, peu importe leur couleur, doivent financer leurs dépenses publiques. Supposons que le gouvernement, au lieu de présenter la réforme fiscale comme elle est là, ait dit: Demain matin ou à partir du 1^{er} janvier, on retourne à la situation fiscale d'il y a trois ans; on abaisse les impôts de 22 milliards de dollars, et cela va produire une croissance économique de x , y ou z . Cela aurait été énorme si 5 milliards de dollars peuvent

[Translation]

portait sur les exportations, nous avons transmis une partie du fardeau de cette taxe aux non-résidents. En restructurant le système, ce fardeau supplémentaire sera imposé aux Canadiens, d'où une certaine baisse des gains nominaux sur les exportations. Cependant, compte tenu que nos exportations seront désormais plus concurrentielles, il pourrait se produire un effet de volume favorable.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Il y aurait donc des augmentations de volume. On ne peut pas mesurer ce que nous ne vendons pas actuellement parce que nous ne sommes pas concurrentiels.

Mme Maxwell: C'est cela.

Mr. Garneau: Madam Chairman, you have given us a rather detailed analysis of the tax reform impact upon economic growth and employment and you have indicated that, in the next few years, tax reform should leave individuals \$5 billion more in revenues, etc.

This is an interesting exercise, but it really is quite marginal. I have doubts the kind of studies you have referred to today, because it would not be any more difficult to study what the economic situation would be if the government had not increased the individual tax burden by \$22 billion in the last three years. So, instead of 0.2% or 0.3%, you could have said it would have resulted in 2% or 3% additional growth. You could have made a judgment on the proposed tax reform, saying it will be a factor of economic growth. I understand it can be done, but you should take into account that this \$5 billion reduction follows an increase of \$22 billion or \$23 billion in the course of the last three years. Things should be placed in their proper context.

As a member of the Opposition, I cannot help but smile when I read news items saying that this tax reform will increase our economic growth. If we did this study starting from 1984, this additional growth would be enormous.

Whether the government is blue, red, or green—what is the colour of the NDP, I do not know—it really does not matter, they have to finance their expenditures. Your scientific analyses are interesting, from an academic point of view, but when they are placed in their proper context it is quite different.

So, whatever their political stripes, governments have to finance their public expenditures. Let us suppose that instead of introducing this kind of tax reform, the government had said: starting from tomorrow morning, or from January 1, we will go back to the fiscal situation that prevailed three years ago; we will lower taxes by \$2 billion, and this will result in an X , Y or Z rate of economic growth. This would have had an enormous

[Texte]

produire... Toute proportions gardées, cela aurait produit une croissance quatre fois plus importante.

[Traduction]

impact, considering that \$5 billion could result in... all things being equal, this would have resulted in four times that rate of growth.

À la limite, le gouvernement va financer ses dépenses par une croissance économique, dit-on. On a abandonné l'idée de couper les dépenses, car c'est bien difficile politiquement et autrement. Quel serait, d'après vous, le déficit d'un gouvernement sous un régime de plein emploi, s'il abaissait les impôts suffisamment pour créer le plein emploi? En d'autres mots, y a-t-il moyen de réduire le déficit de 30 milliards de dollars sans...? Est-ce qu'on peut le faire en augmentant les impôts ou en les abaissant et en créant de la croissance économique? À quel niveau est-ce que cela s'équilibrerait? Est-ce que cela s'équilibrerait avec le plein emploi, d'après vos études?

Ms Maxwell: Mr. Garneau, it would not be a balanced budget at full employment. I do not have a set of studies we have done recently on this subject, but the council has done work in the past which shows that while you would get closer to zero at full employment, it does not explain the full deficit we have now.

We have two other elements to explain the deficit. One is structural problems in the design of the tax system and, as we discussed earlier, the fact that the tax base was eroded by all those ad hoc measures during the 1970s and early 1980s. As inflation decelerated we were left with a tax system which did not generate enough revenue even in a full employment situation to cover the deficit.

Another element is that we have accumulated a debt on which we must pay interest. Even if we got to full employment in the next few years, we would still have to pay the interest on that debt. It would not be covered by the revenues generated by a fully employed economy.

Mr. Garneau: I hope I will get a copy of it. Some study will show that even in full employment the deficit will be on the average \$15 billion and \$18 billion. Let say it may even be less. You have no specific figures. It is very nice to talk about tax reform, but would you suggest the deficit will be paid through inflation, with monetary policy, through taxation or through spending control to cut expenses?

If there is no damage for an economy like Canada to forget about the deficit, it does not seem very popular for anyone to talk about it. I am just raising the question. Is it bad for the economy? Sometimes I wonder. Otherwise we could have policies. To go back to square one, instead of looking at half a point or two-tenths of a point of increase, let us cut the taxes by \$20 billion and talk about 1% more growth. Perhaps it will solve the problem.

Mme Maxwell: Monsieur Garneau, ce ne serait pas un budget équilibré de plein emploi. Je ne dispose pas d'un arsenal d'études récentes sur le sujet, mais le Conseil a pu constater, par des études antérieures, que même si on se rapproche du zéro en période de plein emploi, cela n'explique pas le déficit total que nous connaissons maintenant.

Nous avons deux autres éléments pour expliquer le déficit. Il y a tout d'abord les problèmes structurels dans la conception du régime fiscal et, ainsi que nous en avons déjà discuté, le fait que l'assiette fiscale a été réduite par toutes les mesures spéciales prises dans les années 1970 et au début des années 1980. Quand l'inflation a finalement diminué, nous nous sommes retrouvés avec un régime fiscal ne générant pas suffisamment de recettes pour couvrir le déficit, même en situation de plein emploi.

L'autre facteur est que nous avons accumulé une dette sur laquelle nous devons payer des intérêts. Même si nous parvenions au plein emploi dans les prochaines années, nous aurions quand même à payer les intérêts de cette dette, et même les revenus engendrés par une économie de plein emploi ne suffiraient à couvrir ces intérêts.

M. Garneau: J'espère recevoir copie de cela. Selon certaines études, même en situation de plein emploi, le déficit se situera en moyenne entre 15 et 18 milliards de dollars. Supposons qu'il sera peut-être moins élevé. Vous ne disposez pas de données précises. C'est très bien de parler de réforme fiscale, mais irez-vous jusqu'à dire que le déficit sera couvert grâce à l'inflation, ou au moyen d'une politique monétaire, par les impôts ou par les contrôles visant à couper les dépenses?

Si oublier le déficit ne cause aucun tort à une économie comme celle du Canada, il semble qu'il ne soit pas très populaire d'en parler. Je soulève simplement la question. Est-ce mauvais pour l'économie? Parfois, je me le demande. Dans le cas contraire, nous aurions des lignes de conduite. Pour revenir à la case 1, au lieu de nous pencher sur un demi point ou deux dixièmes de points d'augmentation, coupons donc les impôts de 20 milliards de dollars et parlons de 2 p. 100 d'augmentation de la croissance. Peut-être cela résoudra-t-il le problème?

[Text]

Because you are not talking about it, I wonder if it is a real problem. We are discussing tax reform in the vacuum of the financial situation of Canada. Perhaps it is not important. I am inclined to believe it is not important, particularly when I look at your brief. It does seem to care too much. You say tax reform is very nice. We cannot pay our bill, but who cares?

Ms Maxwell: Please do not interpret the council as saying that. Your point is well taken about the fact that we estimate the transition to the new tax system. It gives us points two, three, and four on different indicators. We start from a base with which you would disagree, a base where the 1986 budget is fully implemented. So we are comparing a base case with the 1986 budget in it and the tax reform case, and that is where we get these differences in growth rates.

• 1125

I do think, to go to the bigger question, that the process of tax reform and the process of base broadening is an important response to one portion of the deficit problem. There are three problems: the problem of not being at full employment, the problem of tax structure, and the problem of our accumulated debt burden. So this tax reform exercise responds only to one of the three, but it is in fact an important element of the overall problem of proper fiscal management, if you want to put it that way, on the part of the federal government.

Mr. Garneau: Yes, but one can suggest that we will never reach a balanced budget because we have this big debt over our heads. But who will suggest that we do like Mr. Bennett and put all those bonds on a ship and burn the whole ship and get rid of the debt? I do not think that is a solution.

You have not responded to my question: Is it bad for the economy to have a \$30-billion deficit? After four or five years of recovery, we are still having a deficit, with an increase of \$22 billion in taxes. We are still at about the same level. Is it bad for the economy, or not?

Ms Maxwell: It puts the economy in a position of vulnerability. A slow-down in economic activity would make that deficit balloon again, and we would risk going back to that 1982-83 experience, where when the economy slows down the revenues drop and we begin again to accumulate more debt on which we have to pay the interest. The problem is that over time that debt burden absorbs an increasing share of the total revenues of the government and therefore puts it in a situation where it has to raise taxes, it has to cut on spending. It is not able any longer to exercise its discretion for the well-being of Canadians; it is preoccupied with paying off its debt.

[Translation]

Puisque vous n'en parlez pas, je me demande s'il s'agit d'un problème réel. Nous discutons de réforme fiscale dans le grand vide qu'est la situation financière du Canada. Ce n'est peut-être pas important. Je suis porté à croire que ce n'est pas important, surtout à la lecture de votre mémoire. Il me semble que cette préoccupation n'y figure pas en tête de liste. Vous dites que la réforme fiscale aiderait bien. Nous ne pouvons payer nos factures mais à quoi bon s'en faire?

Mme Maxwell: Je vous en prie, gardez-vous d'interpréter ainsi les conclusions du Conseil. Votre argumentation sur le fait que nous posons des hypothèses sur la transition au nouveau régime fiscal est assez juste. Cela nous donne les points deux, trois et quatre sur des indicateurs différents. Nous nous fondons sur un point de départ avec lequel vous ne seriez pas d'accord, un point où le budget de 1986 est entièrement en application. Ainsi, nous comparons la situation du budget de 1986 à celle de la réforme fiscale, et c'est là où se situent ces différences de taux de croissance.

Je crois, pour répondre au point le plus important, que le mécanisme de la réforme fiscale et celui de l'élargissement de l'assiette fiscale constituent une réponse importante à une partie du problème du déficit. Il y a trois problèmes: l'absence de plein emploi, la structure de l'impôt et le fardeau de la dette accumulée. Ainsi, cette réforme fiscale ne répond qu'à l'un des trois problèmes mais c'est en fait un élément important du problème global, l'assainissement, pour ainsi dire, de la gestion fiscale du gouvernement fédéral.

M. Garneau: Mais on peut supposer que nous n'arriverons jamais à équilibrer le budget, à cause de cette énorme dette qui pèse sur nous. Qui ira proposer de faire comme M. Bennett, de mettre toutes nos obligations sur un bateau et de le couler pour nous débarrasser de la dette? Je ne crois pas que ce soit une solution.

Vous n'avez pas répondu à ma question: est-il mauvais pour l'économie d'avoir un déficit de 30 milliards de dollars? Après quatre ou cinq ans de relance, nous avons encore un déficit, malgré une augmentation d'impôts de 22 milliards de dollars. Nous en sommes plus ou moins au même point. Est-ce ou non mauvais pour l'économie?

Mme Maxwell: Cela place l'économie en situation de vulnérabilité. Un ralentissement de l'activité économique ferait à nouveau gonfler le déficit et nous risquerions de nous retrouver comme en 1982-1983, dans une situation où l'économie ralentit la chute des recettes et nous recommencerions à accumuler davantage de dettes, sur lesquelles nous devrions payer des intérêts. Le problème est que, plus le temps passe, plus le fardeau de la dette absorbe une part importante des recettes totales du gouvernement et, conséquemment, le place dans une situation où il doit prélever des impôts et couper des dépenses. Il n'a plus la liberté de préférer le mieux-être des canadiens; il doit payer ses dettes.

[Texte]

Mr. Garneau: We were told that when the deficit was at \$15 billion or \$12 billion. We were told that when it was at \$23 billion. Now we have been at \$30 billion or \$32 billion for four or five years in a row. There were those who forecast a catastrophe. The catastrophe never happened and now we are at \$30 billion. Will the catastrophe happen at \$40 billion?

We are talking about tax reform. As a group that should look at the long-term economy, I was expecting a little more on that aspect. Maybe that was not in the context, but I am surprised that the Economic Council of Canada dare to talk about one-tenth or two-tenths of a point of increase but do not tackle the larger problem, if there is a problem. Well, you may think it is not, and I would share that point of view very easily.

I will switch to another point. In terms of inflation, you say that the whole system should be fully indexed. A moment ago my colleague Mr. Wilson was asking about how the full indexation of social programs and the de-indexation of the system will produce a gap. I saw, some time in early 1980-81, an analysis published by the Department of Finance trying to show that the deficit—which was then at \$10 billion, if my recollection is correct—was exactly the amount of the indexation of the tax system. When you say that the whole system should be indexed, you must agree at the same time that the rates should be increased for the same amount if we do not want to create the gap or enlarge the gap. Is that the point you are suggesting?

Ms Maxwell: The point we were making earlier is that the indexing was not symmetrical and it was not perfect, or it was not close enough to perfect, and that contributed to the problems that emerged. The other important point to remember is that because the system was not indexed to the rate of inflation, but rather ad hoc adjustments were made to capital cost allowances, etc., when the rate of inflation slowed down the tax system continued to be indexed by the accelerated capital cost allowance. We were therefore indexing for an inflation that was not there, in an implicit way.

• 1130

Mr. Garneau: For the corporations, but not for the individuals.

Ms Maxwell: No, not for the individual.

Mr. Garneau: I do not think you answered my question. If you accept full indexation of corporate and personal income tax systems, do you suggest that in the period of inflation the rates of taxation, instead of being 28%, should be 28% or 29%, that the rates should be indexed the same way as the exemptions? Is that what you would call a fully indexed system?

Ms Maxwell: No.

[Traduction]

M. Garneau: On nous a dit cela à l'époque où le déficit était de 15 ou de 12 milliards de dollars. On nous l'a dit encore à l'époque où il était de 23 milliards de dollars. Maintenant, nous en sommes à 30 ou 32 milliards de dollars depuis quatre ou cinq années de suite. Il y en a qui prévoyaient la catastrophe, mais la catastrophe ne s'est pas produite et nous en sommes à 30 milliards de dollars. Se produira-t-elle à 40 milliards de dollars?

Nous parlons de réforme fiscale. D'un organisme groupe chargé de se pencher sur l'économie à long terme, j'attendais un peu plus. Peut-être n'était-ce pas en contexte, mais je suis surpris que le Conseil économique du Canada ose parler d'un dixième ou de deux dixièmes d'augmentation, mais sans s'attaquer au problème plus général, si problème il y a. Peut-être estimez-vous qu'il n'y en a pas; je serais très porté à partager ce point de vue.

Je passerai à un autre sujet. En ce qui a trait à l'inflation, vous dites que tout le système doit être entièrement indexé. Il y a un mois mon collègue, M. Wilson, voulait savoir de quelle façon l'indexation complète des programmes sociaux et la désindexation du régime fiscal produirait un écart. J'ai eu sous la main, au début de 1980-1981, une analyse publiée par le ministère des Finances qui essayait de démontrer que le déficit, qui était alors de dix milliards de dollars, si mes souvenirs sont exacts, correspondait exactement au montant de l'indexation du régime fiscal. Vous dites que l'ensemble du régime doit être indexé; vous devrez donc convenir en même temps que les taux doivent être augmentés proportionnellement, si nous voulons éviter de créer un fossé ou de l'élargir. Est-ce que cela correspond à ce que vous proposez?

Mme Maxwell: Ce que nous voulions dire, c'est que l'indexation n'est ni symétrique ni parfaite, ni même assez proche de la perfection, et que c'est cela qui a contribué aux problèmes qui ont surgi. L'autre point important à ne pas oublier est que, parce que le système n'était pas indexé au taux d'inflation, on apportait plutôt des corrections ponctuelles aux déductions pour amortissement, etc., et quand l'inflation a ralenti, le régime fiscal est resté indexé par les déductions accélérées pour amortissement. On accordait donc de façon implicite une indexation à l'égard d'une inflation qui n'existait pas.

M. Garneau: Pour les sociétés, non pour les particuliers.

Mme Maxwell: En effet.

M. Garneau: Je ne crois pas que vous ayez répondu à ma question. Si vous acceptez l'indexation complète des régimes fiscaux sur les revenus des sociétés et des particuliers, irez-vous jusqu'à dire qu'en période d'inflation, le taux d'imposition, au lieu de se situer à 27 p. 100, devrait être de 28 p. 100 ou de 29 p. 100, c'est-à-dire que les taux devraient être indexés de la même façon que les exemptions? Est-ce ce que vous entendez par régime entièrement indexé?

Mme Maxwell: Non.

[Text]

Mr. Garneau: It would otherwise produce less revenue and would cost more money on the spending side. Where is the government going to collect the money? Would the rates be indexed too?

Mr. Daly: No, the rates would stay the same. The exemptions and deductions would be indexed. Of course your nominal income is going up, and therefore you would move into a higher tax bracket unless these exemptions were changed.

Mr. Garneau: This was not what the study of the Department of Finance suggested in 1980 or 1981. Normally it would have produced more revenue, but there is a cost in the indexation. . . I cannot imagine that a full indexation of the system will produce the same amount of revenue, particularly in a short period of time. I thought by full indexation you meant that not only should the exemptions, the refundable tax credit, etc., be fully indexed, but also that the rates should be indexed so they could produce a sufficient amount of revenue for the government to pay the bills. Otherwise we are dreaming in full colour. This is what is happening now.

Mr. Daly: The marginal tax rates would not change. The marginal tax rates would just be the exemptions and the deductions.

Mr. Garneau: What I am saying is that it will produce less money, as it did in the past.

Mr. Daly: I think you have to keep in mind, for example, that when one gives some adjustment. . . For example, the \$1,000 interest deduction was to allow for the fact that nominal interest was fully taxed as opposed to real interest, but no adjustment was made with regard to interest deductions on the corporate side. What one should have done was to allow a limited amount of deductibility on the corporate side for interest payments, but that was not done. As a result, the amount of revenues collected of course decreased.

Mr. Garneau: When the Minister of Finance decided to de-index the personal system, at least for the first 3% of inflation, the reason was to get more money. There is no doubt in my mind. If the system had been kept fully indexed, the Minister would have had to increase some other taxes. I cannot understand your assumption that if you fully index all the exemptions or the tax credits, etc., and keep the same rates, it will produce a sufficient amount of revenue to pay the bills. I tried to balance the books for six or seven years as Minister of Finance and I did not find this formula anywhere during those years.

Mr. Robert Jenness (Senior Policy Adviser, Economic Council of Canada): Mr. Garneau, as you know, if you index completely both the revenue and expenditure side, the critical element is the real growth in the economy. If you get high real growth in the economy, you have higher

[Translation]

M. Garneau: Sinon, il générerait moins de revenus et coûterait plus cher, en matière de dépenses. Où le gouvernement trouvera-t-il l'argent? Faudrait-il indexer également les taux?

M. Daly: Non, les taux resteraient les mêmes. Les exemptions et déductions seraient indexées. Évidemment, le revenu nominal augmente et, conséquemment, on passe dans une fourchette d'impôt plus élevée, à moins que changent les exemptions.

M. Garneau: Ce n'est pas ce qui ressortait de l'étude réalisée par le ministère des Finances en 1980 ou 1981. Normalement, cela aurait généré davantage de recettes, mais l'indexation a un coût. . . Je ne puis imaginer que l'indexation complète du régime fiscal puisse produire les mêmes recettes, surtout à brève échéance. Je croyais que, par indexation complète, vous vouliez dire qu'il fallait indexer entièrement non seulement les exemptions, les crédits d'impôt remboursables, etc, mais aussi les taux, de façon à ce qu'ils puissent générer suffisamment de recettes pour que le gouvernement puisse payer ses factures. Si ce n'est pas le cas, nous rêvons en couleurs. C'est ce qui se produit maintenant.

M. Daly: Les taux marginaux d'imposition ne changeraient pas. Ils correspondraient tout simplement aux exemptions et aux déductions.

M. Garneau: Ce que je dis, c'est que cela produira moins d'argent, comme cela s'est produit dans le passé.

M. Daly: Il ne faudrait pas oublier que si, par exemple, on autorise certains ajustements. . . À titre d'exemple, la déduction d'intérêt de 1,000\$ tenait compte du fait que l'intérêt nominal était entièrement imposé, contrairement à l'intérêt réel, mais aucun ajustement n'a été apporté aux déductions d'intérêt des sociétés. Il aurait fallu autoriser un certain montant déductible pour les sociétés, à l'égard des intérêts payés, mais cela n'a pas été fait. En conséquence, les recettes perçues ont évidemment diminué.

M. Garneau: Quand le ministre des Finances a décidé de désindexer le régime fiscal des particuliers, au moins à l'égard des premiers 3 p. 100 du taux d'inflation, son but était de percevoir plus d'argent. Pour moi, cela ne fait aucun doute. Si le régime était demeuré entièrement indexé, le ministre aurait dû augmenter certaines autres taxes. Je ne peux comprendre votre hypothèse selon laquelle, si on indexe entièrement toutes les exemptions ou tous les crédits d'impôt et qu'on conserve les mêmes taux, cela produira suffisamment d'argent pour payer les factures. En tant que ministre des Finances, j'ai essayé pendant 5 ou 6 ans, de balancer les livres et, pendant toutes ces années, je n'ai trouvé cette formule nulle part.

M. Robert Jenness (conseiller principal en politique Conseil économique du Canada): Monsieur Garneau, vous n'ignorez sans doute pas que, si on indexe entièrement les revenus et les dépenses, l'élément critique est la croissance réelle de l'économie. Si cette croissance

[Texte]

revenues coming in, independent of the inflation rates. That is the real determinant of your fiscal position.

Mr. Garneau: Theoretically it seems right, but practically it has been proven wrong. We can live in theory, but we have to pay the bills in practical terms. I do not want to go too far on that, but I am worried about it.

Mr. McCrossan: Could I ask a simple question before we wind this up? I think the point you were trying to make is that if you have a fully indexed personal income tax system, a personal benefit system, then the only deductions for corporations for interest should be the real cost of money and not the nominal cost of money. It was that one change alone, through the late 1970s, that drilled down the corporate tax base so that it did not pick up the slack for the increased expenditures on the personal side. That is basically what you are saying.

Mr. Daly: You will notice on the fiscal side, of any interest used for borrowing purposes, it would only be the real amount that would be tax deductible.

• 1135

Mr. McCrossan: If you are borrowing money to buy a capital asset, you should only be able to deduct the 2% or 3% real cost rather than the full nominal cost of money.

Mr. Daly: That is right.

Mr. McCrossan: So it was the over-deduction of interest costs that drove in the wedge everyone was talking about.

Mr. Garneau: Are you suggesting that we put in our tax system an indexing formula to keep track of the rate of interest that some corporations are paying over the years when they borrowed money and they pay over a period of time?

There is a paragraph in your brief talking about simplicity. How complex would it be to have it in the system? I did not know you were going as far as that when you suggest our system should be fully indexed because it could be more complicated than the minimum tax. I do not know how many pages it will take in our legislation to cover all of it. We have to take into account... maybe it can be suggested and theoretically valuable. In practical terms, I wonder how it could be written in the legislation to all the complexity it will produce.

I would just like to ask a last question; I think my colleague wants to go to the sales tax. When you say two-thirds of percentage point in growth could change, what assumption are you making in the nominal rate of this sales tax? What type of goods and services would it be applied to? Particularly in the service industry, will you suggest the service industry will be fully taxed at the rate

[Traduction]

est élevée, les recettes le sont également, sans égard au taux d'inflation. C'est vraiment ce qui détermine notre situation fiscale.

M. Garneau: Théoriquement, cela semble exact mais, dans la pratique, cela s'est révélé faux. En théorie, on peut parler longtemps, mais en pratique, il faut payer les factures. Je ne voudrais pas m'étendre trop longtemps là-dessus, mais cela m'inquiète.

M. McCrossan: Pourrais-je poser une question simple, avant de clore le sujet? Je crois que ce que vous voulez faire ressortir est que, dans un régime entièrement indexé d'impôt sur le revenu des particuliers, c'est-à-dire un régime de prestations personnelles, la seule déduction à laquelle les sociétés devraient avoir droit, à l'égard des intérêts, devrait être le coût réel de l'argent, et non le coût nominal. C'est ce changement à lui seul qui, à la fin des années 1970, a safé l'assiette fiscale des sociétés, alors que l'on n'a pu couvrir les augmentations de dépenses du côté des particuliers. Fondamentalement, c'est ce que vous dites.

M. Daly: En ce qui a trait à l'impôt, vous remarquerez que, dans le cas des intérêts utilisés pour emprunter, seul le montant réel serait déductible.

M. McCrossan: Si vous empruntez pour acquérir un actif, vous ne devriez pouvoir déduire que 2 p. 100 ou 3 p. 100 du coût réel, au lieu du coût nominal intégral de l'argent.

M. Daly: C'est exact.

M. McCrossan: Ainsi, c'était la sur-déduction des frais d'intérêt qui a causé la brèche dont il était question.

M. Garneau: Allez-vous proposer que nous ajoutions au régime une formule d'indexation afin de tenir compte du taux d'intérêt que certaines sociétés payent au fil des ans, lorsqu'elles empruntent de l'argent et remboursent sur une certaine période?

A un endroit de votre mémoire, il est question de simplicité. Inclure cela dans le régime ne serait-il pas très compliqué? Je ne savais pas que vous vouliez aller aussi loin, quand vous avez proposé que notre système soit entièrement indexé, car cela serait beaucoup plus compliqué que l'impôt minimum. Je ne sais pas combien de pages il faudrait, dans la Loi, pour en couvrir tous les aspects. Nous devons tenir compte... peut-être pourrait-on proposer cette formule? Elle a peut-être quelque valeur, en théorie. Dans la pratique, je me demande de quelle façon formuler cela dans la Loi, avec toute la complexité que cela engendrerait.

Je voudrais poser une dernière question. Je crois que mes collègues veulent en venir à la taxe de vente. Quand vous dites que la croissance pourrait changer de deux dixièmes de 1 p. 100, quelles hypothèses formulez-vous, pour le taux nominal de cette taxe de vente? A quels types de biens et services s'appliquerait-elle? Proposeriez-vous que l'industrie des services, notamment, soit imposée

[Text]

of your assumption? What other assumptions have you made regarding the sales tax?

Mr. Daly: The calculations with respect to marginal effective tax rates does not assume anything about a rate. It just assumes that the sales tax will be a value-added tax and therefore no sales taxes will be levied on capital inputs. That is all. This is how you get the reduction in marginal effective tax rates.

The Chairman: You say there would be an allowance. The capital inputs would be deductible or rebatable.

Mr. Garneau: You suggest that at the 10% or 12% or 8% or 5% of multi-staged tax would produce the same effect on the economy.

Mr. Daly: No, this is just with regard to the marginal effective tax rates.

Mr. Garneau: What rate have you taken for your analysis?

Mr. Daly: It does not matter. It just means we are talking about taxation of capital income in these tables. Therefore if you exempt purchases of capital, then it does not matter what that rate is. It will not apply to capital.

Ms Maxwell: This is only one small element of the total impact of the sales tax. Maybe we could ask Sylvester Damus to talk to you about some of the other questions you have raised.

Mr. Damus: What matters really is that the existing sales tax would come off. Say it was 2%. The 2% would come off whether the new VAT coming in was federal or national, 8% or 12%. You always have this 2% of old manufacturers' sales tax coming off. This is what is shown in table 7.

Mr. Garneau: You took for granted that the amount of revenue taken out of the economy by the new system will equal the amount of revenue taken out of the economy by the old one.

Mr. Damus: The revenue adjustments that would have to be made would not affect directly the computation of the cost of capital. That is affected by the abolition of say the 2% burden of current manufacturers' sales tax on the purchase of new investment goods.

Mr. Garneau: You said in your analysis that the Canadian effect of a \$5 billion tax cut will produce an increase in the economy. If we are taking out from the economy let us say \$20 billion instead of \$12 billion in sales tax, it will not only produce an effect in capital investment, it will produce an effect on the growth of the economy, because you are pulling out money from the economy, the same way as you said we will have growth if we are putting back money in the economy. In terms of a Canadian effect, it should have a consequence. Really, I am lost when you say no matter what the rate is, it will

[Translation]

entièrement au taux établi dans votre hypothèse? Quelles autres hypothèses avez-vous formulées à propos de la taxe de vente?

M. Daly: Dans nos calculs sur la fiscalité marginale réelle, nous n'avons pas formulé d'hypothèses sur les taux. Nous avons simplement supposé que la taxe de vente sera une taxe à la valeur ajoutée et, en conséquence, qu'aucune taxe de vente ne serait perçue sur les intrants en capital. C'est tout. C'est ce qui entraîne une diminution des taux de la taxe marginale réelle.

Le président: Vous dites qu'il y aurait une exemption. Les intrants de capitaux feraient l'objet d'une déduction ou d'un dégrèvement.

M. Garneau: Voulez-vous dire qu'à 10 p. 100, 12 p. 100, 8 p. 100 ou 5 p. 100, la taxe multistades produirait le même effet sur l'économie?

M. Daly: Non, cela ne touche que les taux de la taxe marginale réelle.

M. Garneau: Quel taux avez-vous choisi dans votre analyse?

M. Daly: Cela importe peu. Cela signifie simplement qu'il est question, dans ces tableaux, d'une taxe sur les revenus en capital. Ainsi, si on excepte l'acquisition de capital, le taux importe peu. Il ne s'appliquera pas au capital.

Mme Maxwell: Ce n'est qu'un élément mineur de l'effet total de la taxe de vente. Je demander à Sylvester Damus de répondre aux autres questions que vous avez soulevées.

M. Damus: L'important, c'est que la taxe de vente actuelle disparaîtrait. Supposons qu'elle était de 2 p. 100. Ces 2 p. 100 disparaîtraient, que la nouvelle TVA soit fédérale ou nationale, de 8 p. 100 ou de 12 p. 100. Il resterait 2 p. 100 de l'ancienne taxe de vente à la fabrication qui sont éliminés. C'est ce que montre le tableau 7.

M. Garneau: Vous tenez pour acquis que le montant des recettes prélevé sur l'économie par le nouveau régime sera égal à celui de l'ancien.

M. Damus: Il faudrait faire des ajustements, mais ce n'aurait aucun effet direct sur le calcul du coût des capitaux qui, lui, est touché par l'abolition du fardeau de disons, 2 p. 100 de l'actuelle taxe de vente imposée aux fabricants sur l'achat de nouveaux biens d'équipement.

M. Garneau: Vous dites, dans votre analyse, qu'une réduction d'impôt de cinq milliards de dollars entraîne une croissance de l'économie. Si nous retirons l'économie 20 milliards de dollars, par exemple, au lieu de 12 milliards, en taxe de vente, cela aura des effets non seulement sur les investissements, mais aussi sur la croissance de l'économie car, de la même façon que vous le disiez plus tôt, on favorise la croissance si on injecte l'argent dans l'économie. Pour ce qui est des effets au Canada, cela devrait avoir certaines conséquences. Je suis un peu perplexe quand vous dites que, peu importe

[Texte]

have no effect on the economy. I cannot understand your analysis.

[Traduction]

taux, cela n'aura aucun effet sur l'économie. Je ne saisis pas votre analyse.

• 1140

Mr. Preston: Are you asking whether or not we have assumed a revenue-neutral type of stage two? In other words, is your question whether our stage two assumptions assume revenue neutrality?

Mr. Garneau: Well, that is a question, for sure. If you take an 8% tax that produces the same amount of revenue—I do not think it would—I can understand your analysis. But if we are going to get more money from sales tax, it will certainly have an effect on the economic growth of this country. It will have a Canadian effect here, as it will have with the personal income tax.

Ms Maxwell: I am sorry. The point of confusion here, Mr. Garneau, is that we have not included a macro-economic analysis of stage two in this brief, because we do not know enough about the details of stage two to be able to assess its effects on growth, inflation, employment, etc. We would like to do that, and we will certainly do it as soon as more details are made available. So we have taken stage two into account in this brief only in its impact on marginal effective tax rates in a mature system, because that is really the only concrete fact we have about stage two at this point: that it would eliminate the tax on capital inputs.

Mr. Jenness: It should be added, Mr. Garneau, that for purposes of our earlier presentations we did undertake macro-economic calculations on the assumption that the removal of manufacturing sales tax was replaced by a national sales tax of equal revenue implications. We found those simulations that basically the combination of the tax reforms we had advocated in corporate and income taxes, together with the sales tax, over the long run had growth-enhancing implications.

Mr. Garneau: If it is the same total amount of revenue?

Mr. Jenness: That is right.

Mr. Garneau: From what I have read in the white paper and the comments made by the Minister and by the officials of the Department of Finance, the sales tax would cover more than the actual amount of revenue, because the middle bracket rate should come down, but you have not made any analysis of the economic impact of such a transfer from the personal side and consumption side. You have not done that, except for the analysis you just mentioned about, about neutrality and revenue.

In the context of tax reform, have you looked at other forms of taxation? I was reading in a paper about the fact that the personal rates are lower, etc., and that we should be bringing up the succession duty. Have you made any analysis of that? I am not suggesting it is a good thing,

M. Preston: Voulez-vous savoir si nous avons ou non pris comme hypothèse la deuxième étape est neutre au niveau des recettes? En d'autres termes, que nos hypothèses à ce sujet supposent l'absence d'incidence notable sur les recettes?

M. Garneau: C'est un point à éclaircir, évidemment. Si on prend une taxe de 8 p. 100 qui génère le même montant de recettes, mais je ne crois pas ce que serait le cas, je peux comprendre votre analyse. Cependant, si nous obtenons davantage d'argent de la taxe de vente, cela aura certainement un effet sur la croissance économique du pays. L'effet se fera sentir sur ce plan, ainsi que sur l'impôt sur le revenu des particuliers.

Mme Maxwell: Monsieur Garneau, je crois que le problème est que nous n'avons pas inclus d'analyse macro-économique de la deuxième phase dans notre mémoire, parce que nous n'avons pas suffisamment de détails pour pouvoir en évaluer les effets sur la croissance, l'inflation, l'emploi, etc. Nous aimerions le faire, et nous le ferons certainement dès que nous aurons plus de détails. Ainsi, nous n'avons tenu compte de la deuxième étape que sous le rapport de ses effets, dans un régime globalement réformé, sur les taux marginaux, car c'est la seule donnée concrète dont nous disposons actuellement. Cela éliminerait l'impôt sur les intrants de capitaux.

M. Jenness: J'aimerais préciser, monsieur Garneau, que pour nos exposés précédents, nous avons effectué des calculs macro-économiques d'après l'hypothèse selon laquelle l'abolition de la taxe de vente à la fabrication serait compensée par une taxe de vente nationale générant des recettes égales. Les simulations nous ont permis de constater que, fondamentalement, la conjugaison des réformes fiscales que nous avons prônées à propos de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers, avec la taxe de vente, aurait à longue échéance des effets favorables sur la croissance.

M. Garneau: S'il s'agit du même total de recettes?

M. Jenness: C'est exact.

M. Garneau: D'après ce que j'ai lu dans le Livre blanc et selon les remarques du Ministre et de ses hauts fonctionnaires, la taxe de vente couvrirait davantage que le niveau réel des recettes, car la fourchette intermédiaire devrait descendre, mais vous n'avez pas fait d'analyse des incidences économiques de cette modification, à l'exception d'une analyse, dont vous venez de parler sur la neutralité de la réforme au plan des recettes fiscales.

Dans le contexte de la réforme fiscale, avez-vous envisagé d'autres formes d'imposition? J'ai lu quelque part que les taux de l'impôt personnel sont moins élevés et que nous devrions augmenter l'impôt sur les successions. Avez-vous fait des analyses à ce propos? Loin

[Text]

because I got rid of the succession duty when I was Minister of Finance in Quebec. But would you say it would be a positive thing at this particular time, when the rates are lower and the formation of capital should be easier, etc.? Is it an avenue the government should look at for getting more revenue and having a fairer system?

Mr. Jenness: Mr. Garneau, there are two elements I can think of on that score; possibly three. The third has to do with the authority to tax inheritance and succession as between the federal and the provincial governments. But more to the point for this occasion are two elements. The first the chairman has already referred to; that is, within the succession duty framework there is a possibility of double taxing on assets.

• 1145

The Chairman: That is the case with any capital tax.

Mr. Jenness: That may be. The second aspect has to do with having your assets shifted offshore and what you do about them in terms of succession duties. I think there are very difficult complications on that score, but I do not wish to speak to them.

Mr. Cassidy: I would like to ask about the impact of the partial de-indexing. It appears that the present system, in which credits and brackets are only partially indexed, will continue. It would appear that this will continue on the basis of the CPI minus 3%. For people in the lower income brackets, this means that any benefit from tax reform is going to be systematically eroded. This is therefore going to be a temporary tax reform. Each year the value of their credits are going to come down by 3% in real terms, assuming that the cost of living exceeds 3%, and each year they will move that much more quickly into higher brackets, since the brackets are not moving up as fast as the cost of living. Does that not mean that we have a temporary tax reform, and that if the government wants to maintain fairness it is going to effect further reform to restore the equity that has eroded because of the partial de-indexing?

Mr. Daly: The council's position in this case is that they would have indexed the personal tax system; otherwise there is an inflation tax built into any tax system, reformed or otherwise.

Mr. Cassidy: So you are saying that because of the partial de-indexing there is an inflation tax built into the system.

Mr. Daly: Exactly.

Mr. Cassidy: Do you recommend that, or would you recommend full indexing on the personal tax side of the brackets and credits?

Mr. Daly: The council has recommended full indexation of credits and exemptions on the personal side.

[Translation]

de moi l'idée de dire qu'il s'agit d'une bonne chose, car j'ai éliminé les droits de succession à l'époque où j'étais ministre des Finances au Québec. A votre avis, serait-ce une bonne chose, actuellement, alors que les taux sont moins élevés et que la formation de capital devrait être favorisée? Est-ce une solution que le gouvernement devrait étudier, afin d'obtenir davantage de recettes et d'instaurer un système plus juste?

M. Jenness: Monsieur Garneau, je vois à ce propos deux éléments, peut-être trois. Le troisième touche le pouvoir d'imposer les patrimoines. Est-il fédéral ou provincial? Cependant, deux éléments sont plus pertinents. Le président a déjà parlé du premier: dans le cadre des droits de succession, on risque la double imposition.

Le président: C'est le cas de n'importe quel impôt sur le capital.

M. Jenness: C'est possible. Le deuxième aspect est lié au transfert de capitaux à l'étranger et aux mesures que l'on prend à ce sujet au niveau des droits successoraux. Je pense que c'est là un sujet très compliqué et je préfère ne pas en parler.

M. Cassidy: J'aimerais vous poser des questions sur l'incidence de la désindexation partielle. Il me semble que le système actuel serait maintenu, dans lequel les crédits et les fourchettes d'imposition sont partiellement indexés selon l'IPC moins 3 p. 100. Autrement dit, tous les avantages de la réforme fiscale seront systématiquement réduits dans le cas des gens à faibles revenus. Il s'agit donc d'une réforme fiscale temporaire. Chaque année, la valeur réelle des crédits de ces gens-là baissera de 3 p. 100 si nous partons du principe que l'augmentation du coût de la vie dépassera 3 p. 100; chaque année, leur fourchette d'imposition sera plus élevée étant donné que sa progression ne suivra pas celle du coût de la vie. Cela ne revient-il pas à dire que nous aurons une réforme fiscale temporaire et que, si le gouvernement veut préserver l'équité du système, il devra procéder à d'autres réformes pour rétablir l'équité entamée par la désindexation partielle?

M. Daly: La position du Conseil est la suivante: nous aurions indexé l'impôt sur le revenu des particuliers autrement, avec ou sans réforme, on incorpore au système un impôt sur l'inflation.

M. Cassidy: Vous dites donc que le système comporte un impôt sur l'inflation, en raison de la désindexation partielle?

M. Daly: Exactement.

M. Cassidy: Recommandez-vous ce système-là, ou recommanderiez-vous une indexation complète des fourchettes et des crédits d'impôt, pour les particuliers?

M. Daly: Le Conseil a recommandé l'indexation complète des crédits et des exemptions d'impôt sur le revenu des particuliers.

[Texte]

Mr. Cassidy: Brackets as well?

Mr. Daly: No. If you raise the exemption or the deduction, you make an allowance for individuals moving into higher tax brackets. By increasing the bracket they do not move into it. Of course, if their income is growing at higher than the rate of inflation, they will move into a higher tax bracket. But if it is only growing at the same rate as inflation, then there will not be any change.

Mr. Cassidy: You are suggesting that there not be indexing, that the point at which the tax moves from 17% to the next level should move up at a rate slower than the CPI.

Mr. Daly: It will only move up if you have an increase in your real income, taxable income.

Mr. Cassidy: Does that not mean that the bracket has to be indexed as well?

Mr. Daly: Yes.

Mr. Cassidy: I would like to ask about the regional impact of the proposals. You have given us some overall estimates that are close to being trivial. We have a two-tier economy in Canada, one tier being southern Ontario with some extension to eastern Ontario and western Quebec, the other tier being the rest of the country. In the prosperous Canada the unemployment rate is below 6%; in the rest of Canada it is over 10%. You are familiar with the kind of disparities that exist. There are high growth rates, substantial investment, growing incomes, a higher proportion of high incomes, and strong employment growth in southern Ontario. In the Maritimes, western Canada, northern Ontario, and Quebec, there are low growth rates, a certain amount of disinvestment, low growth of employment, recession-level unemployment, and stagnating incomes. Given that, and given the fact that a substantial number of people for example in Atlantic Canada are living on transfer incomes, what is the regional impact of the tax reform? Is the regional impact fairly distributed, or will those areas that already have the most growth—that is, southern Ontario—likely get the greatest benefit from tax reform, while the stagnation in the other parts of the country tends to remain the same or even is worsened because of tax reform?

• 1150

Ms Maxwell: This is a question that has been of major concern to council members in discussions we have had for our work on tax reform. The answer probably depends largely on the design of the sales tax credit. Certainly the process of shifting the tax mix away from the income tax towards an indirect tax would by itself tend to

[Traduction]

M. Cassidy: Des fourchettes d'imposition aussi?

M. Daly: Non. En augmentant l'exemption ou la déduction, on tient compte du fait que les gens tombent dans une fourchette d'imposition plus élevée. Si on augmente le seuil de la fourchette, ils n'y tombent pas. Il est certain que si le revenu de ces gens augmente plus vite que l'inflation, ils changeront de fourchette d'imposition; si leurs revenus n'augmentent pas plus vite que l'inflation, il n'y aura aucun changement.

M. Cassidy: Ce que vous laissez entendre, c'est qu'il ne devrait pas y avoir d'indexation et que le point auquel le taux d'imposition passe de 17 p. 100 au taux suivant devrait monter moins vite que l'IPC.

M. Daly: Ce point ne montera que s'il y a une augmentation de votre revenu réel, votre revenu imposable.

M. Cassidy: Cela ne signifie-t-il pas que la fourchette doit être indexée, elle aussi?

M. Daly: Oui.

M. Cassidy: Je voudrais poser des questions sur les répercussions de ces propositions à l'échelon régional. Vous nous avez donné quelques estimations globales quasi insignifiantes. Nous avons au Canada une économie à deux niveaux, l'un occupant le sud de l'Ontario, avec des prolongements dans l'est de l'Ontario et l'ouest du Québec, et l'autre s'étendant sur le reste du pays. Dans le Canada prospère, le taux de chômage est inférieur à 6 p. 100, alors qu'il dépasse 10 p. 100 ailleurs. Vous connaissez bien ces disparités. Dans le sud de l'Ontario, les taux de croissance sont élevés, l'investissement est considérable, les revenus augmentent, la croissance de l'emploi est vigoureuse et le nombre de revenus élevés est hors de proportion avec la population de la région par rapport à l'ensemble du pays. Dans les Maritimes, l'Ouest du Canada, le Nord de l'Ontario et le Québec, les taux de croissance sont faibles, les capitaux sont relativement rares, on crée relativement peu d'emplois, les taux de chômage correspondent à ceux d'une récession et les revenus stagnent. Compte tenu de ces réalités et aussi du fait que beaucoup de gens, dans les provinces de l'Atlantique, par exemple, vivent de paiements de transfert, quelles seraient les répercussions de la réforme fiscale à l'échelon régional? Ces répercussions sont-elles réparties équitablement ou peut-on prévoir que les régions dont la croissance est déjà la plus rapide... c'est-à-dire le sud de l'Ontario... tireront vraisemblablement le plus grand profit de la réforme fiscale, tandis que la stagnation des autres régions tendra à se maintenir, voire à s'aggraver, à cause de la réforme fiscale?

Mme Maxwell: Cette question n'a pas cessé de préoccuper les membres du Conseil dans leurs discussions sur la réforme fiscale. La réponse dépendra probablement beaucoup de la façon dont le crédit d'impôt sur la taxe de vente sera conçu. Il est indéniable qu'en modifiant le régime fiscal de façon à privilégier l'impôt indirect par

[Text]

increase the tax burden on lower income regions, because people in those regions tend to spend a much higher proportion of their incomes. But if in turn the refundable tax credit is designed in such a way that those regions are the primary beneficiaries, then you may get actually a wash in terms of proper design. So having raised the concern in our report and in our brief, we feel nobody can answer the question until we see the details of stage two.

Mr. Cassidy: Perhaps I could ask it, though, because we need some advice right now. We are being asked to make comments on stage one. The government has indicated it wants to bring in a ways and means motion that embodies stage one by December. If we do not get an election in November, as some pessimists or optimists are predicting, it still would appear to want to postpone the stage two until after the election, in the hope that it could then have the chance to bring it in at that time. But it does not want the tax reform on sales tax to come in until after an anticipated election. So taking stage one on its own, can you give us some guidance as to what the regional impacts might be in terms of the high-growth and prosperous regions—that is, mainly southern Ontario—versus the rest of the country?

Ms Maxwell: This is a bit off the top of my head. Maybe one of my colleagues will want to correct me. The fact that you are broadening the base so that people with high incomes who are able to use tax preferences will be carrying a higher tax burden would suggest to me that in effect low-income regions will benefit from the lower average tax rates that are embodied in this for individuals.

Mr. Garneau: In the same way and in the same manner as the other regions of the country, Ontario, Montreal, Toronto, or—

Ms Maxwell: I am only saying that possibly in a province such as Newfoundland you have fewer taxpayers who are heavy users of tax preferences. Therefore the base broadening will not affect them very much, but they will enjoy the benefit of the lower rates. To the extent that this is a true caricature of some of the provinces in your second tier, then you would expect tax reform to be beneficial to the provinces with weaker economies.

Mr. Cassidy: But your own estimates indicate an absolutely infinitesimal impact in terms of the final effects on disposable income for people in the lower third of incomes, and certainly no improvement overall, in fact a slight deterioration... some improvement for people in what you call the "middle range"—that is, the middle one-third—and again, a very, very trivial reduction in disposable income for people at the top.

[Translation]

rapport à l'impôt sur le revenu tend à alourdir le fardeau fiscal des régions où les revenus sont faibles, étant donné que les habitants de ces régions tendent à dépenser une proportion beaucoup plus élevée de leurs revenus. Toutefois, si le crédit d'impôt remboursable est conçu de façon qu'elles en soient les principales bénéficiaires, on pourrait préserver le statu quo. Après avoir soulevé la question dans notre rapport et dans notre mémoire, nous sommes d'avis que personne ne peut répondre à la question avant d'avoir les détails de la deuxième étape.

M. Cassidy: Je pourrais peut-être poser la question quand même, parce que nous avons maintenant besoin de vos conseils. On nous demande de faire des commentaires sur la première étape. Même si nous n'avons pas d'élections en novembre, comme certains pessimistes ou optimistes le prédisent, le gouvernement me semble toujours vouloir remettre la deuxième étape à plus tard, jusqu'après les élections, dans l'espoir de pouvoir la ramener sur le tapis à ce moment-là. Toutefois, il ne veut pas que la réforme de la taxe de vente soit mise en oeuvre tant que des élections n'auront pas eu lieu. Par conséquent, en considérant la première étape isolément, pouvez-vous nous donner une idée des éventuelles répercussions régionales de la réforme, c'est-à-dire sur les régions prospères à forte croissance qui sont essentiellement dans le sud de l'Ontario?

Mme Maxwell: Vous me demandez d'improviser. Peut-être un de mes collègues voudra-t-il me corriger si je fais erreur? Le fait qu'on élargisse l'assiette fiscale, de façon que les gens dont les revenus sont élevés et qui sont capables d'exploiter divers avantages fiscaux soient obligés de supporter une part plus importante du fardeau fiscal, permet de penser que les régions où les revenus sont peu élevés bénéficieront des taux d'imposition moyens plus bas que la réforme prévoit pour les particuliers.

M. Garneau: De la même façon que les autres régions du pays, l'Ontario, Montréal, Toronto ou...

Mme Maxwell: Je dis simplement qu'il est possible que dans une province comme Terre-Neuve, on ait moins de contribuables qu'ailleurs qui bénéficient de taux d'imposition préférentiels. Cela revient à dire qu'en élargissant l'assiette, on ne touche guère ces gens-là, qui bénéficieront par contre des taux d'imposition moins élevés. Dans la mesure où je donne une image réaliste de certaines des provinces de votre deuxième niveau d'économie, on peut s'attendre à ce que la réforme fiscale soit avantageuse pour les provinces où l'économie est plus faible.

M. Cassidy: Pourtant, d'après vos propres calculs, l'effet de la réforme sera infinitésimal; je parle de son effet sur le revenu disponible des gens dont les revenus se situent au premier tiers de l'échelle. Vos chiffres ne révèlent certainement aucune amélioration globale, mais plutôt une certaine détérioration... une petite amélioration pour les gens qui se situent dans ce que vous appelez «milieu de l'échelle», c'est-à-dire le tiers médian, et pu

[Texte]

Again, taking those poorer regions, and given the amount of leakage from those regions because of their weak industrial base—that is, if there is a bit more consumption in those regions, most of the benefits would still tend to come back either to imports or to central Canada—is there enough in stage one to make somebody from Newfoundland say gee, I have to have that? Or would they be better off, let us say, with a reduction in interest rates or with some measures of regional stimulation that might come from the government and that would be more effective than what is proposed here in tax reform?

Ms Maxwell: I do not think it would be appropriate for me to try to give a firm answer to that question, because we really have not tried to analyse this on a regional basis.

• 1155

I would caution you about extrapolating from the disposable income share table to which you have just referred, because it does not include elderly people. We do not know their regional distribution. It does not include people over 65. Included among low-income people are women earning low incomes married to men who have high incomes who file taxes separately. Their relative position would be quite different from the people whom you are referring. We know participation rates for women are higher in central Canada than they are on the east coast.

Mr. Cassidy: From what you can see, is there enough in the stage one tax reform proposals to make people in Atlantic Canada jump for joy and say they have to have it? If they decide to concentrate on the fate of the Expos going out for another round of cod fishing, are they more prudent in terms of use of their time and energy?

Mr. Jenness: Mr. Cassidy, I do not think it is an either-or proposition. We see that stage one generates a growth increment. From other calculations we have done, for instance, in trade issues, we see that growth increments spread fairly evenly across the country. Even if there is some imbalance regionally, a bit of growth is better than no growth.

Mr. Cassidy: When you indicate there would be an average 0.2% of growth in a particular year or something like that, what is the confidence factor? I suspect all of us look at opinion polls. If the polls say one party is ahead of another by five points, you know that within their confidence of measures it may mean the two parties have a slightly reverse position. Party B could actually be a tenth of a percent ahead, rather than five points behind.

[Traduction]

une autre augmentation très très infime du revenu disponible des gens dont le revenu est plus élevé.

Je reviens aux régions pauvres: compte tenu de l'argent qui fuit ces régions en raison de la faiblesse de leur base industrielle. . . c'est-à-dire que, si ces régions sont un peu plus consommatrices que les autres, la plupart des avantages tendraient à revenir à la longue aux producteurs des importations ou au centre du pays. . . la première étape comporte-t-elle suffisamment d'avantages pour que quelqu'un de Terre-Neuve se dise qu'il lui faut absolument l'avoir? Ou alors, serait-il préférable pour ces gens que les taux d'intérêt baissent, par exemple, ou que le gouvernement prenne certaines mesures de stimulation de l'économie régionale qui pourraient se révéler plus efficaces que ce que l'on propose dans la réforme fiscale?

Mme Maxwell: Je ne pense pas qu'il serait approprié que j'essaie de vous donner une réponse définitive là-dessus, parce que nous n'avons vraiment pas essayé d'analyser la question d'un point de vue régional.

Je vous conseillerai de ne pas extrapoler à partir du tableau des revenus disponibles auquel vous venez de vous reporter, parce que les personnes âgées n'y figurent pas. Nous ne connaissons pas leur répartition régionale. Le tableau ne fait donc pas état des plus de 65 ans. Par contre, parmi les personnes à revenus modiques figurent des femmes dont le revenu est peu élevé mais qui sont mariées à des hommes dont le revenu est élevé, et qui produisent une déclaration d'impôt distincte. La position relative de ces personnes serait bien différente de celle des gens dont vous parlez. Nous savons que les taux de participation des femmes dans le centre du Canada sont plus élevés que sur la côte est.

M. Cassidy: D'après ce que vous pouvez voir, les propositions contenues dans la première étape de la réforme fiscale sont-elles suffisantes pour que les gens des provinces de l'Atlantique sautent de joie. Feraient-ils meilleur usage de leur temps et de leur énergie en décidant de s'intéresser aux Expos ou de retourner pêcher la morue?

M. Jenness: Monsieur Cassidy, je ne pense pas qu'il faille opter pour l'un ou l'autre de ces scénarios. Nous savons que la première étape générera de la croissance. D'après les calculs que nous avons faits dans d'autres secteurs, par exemple sur des questions de commerce extérieur, nous pouvons dire que la croissance est répartie à peu près également d'un océan à l'autre. Même s'il y a certaines inégalités entre les régions, une croissance même minime est préférable à une absence de croissance.

M. Cassidy: Quand vous dites qu'il y aurait 0,2 p. 100 de croissance de plus une année donnée, ou quelque chose de ce genre, en êtes-vous vraiment sûr? J'ai bien l'impression que nous consultons tous les sondages. Si les sondages nous disent que tel parti a cinq points d'avance sur tel autre, vous savez qu'avec le degré de validité, ce résultat pourrait être inversé. Le parti qui est censé tirer de l'arrière par cinq points pourrait au contraire devancer

[Text]

One time out of twenty it may be completely wrong and have nothing to do with reality at all.

When you give us numbers which are so fine and say that in four or five years ahead, at which time you anticipate the GNP in real terms, it might already be in your base case about 12% or 15% higher than it is today, there would be an additional 1% or 2% of growth by that time because of this particular measure. What degree of confidence can we put in estimates which it seems to me are pretty open to substantial margins of error?

Mr. Jenness: If you translate the 0.2% of growth into dollar terms and it works out in our calculations to the order of \$1.5 billion or \$2 billion, we have very considerable confidence that the growth increment will be give or take perhaps \$150 million on one side or the other, everything else being equal. You appreciate the economist's problem on that. In terms of our model structure, we have that kind of confidence in it.

Mr. Cassidy: Everything else being equal means that should the Americans collapse because George Bush becomes president or something like that, everything else being unequal, we could see a \$20 billion collapse in GNP for other reasons, which would make it difficult to discern that \$150 million or—

Mr. Jenness: It is a new ball game.

The Chairman: Mr. Layton.

Mr. Layton: Mr. Chairman, thank you for giving me a moment. The council has devoted a good deal of its presentation to the marginal effect of tax rate and its overall effect on investment and more efficient allocation of capital in the economy more favourable to economic growth. One of the things the committee addressed in its preparation for this tax reform was to look at the U.S. model, the U.S. reform package. It was always, I think, our concern that without reform we were going to be out of the competitive game for capital—whether it is national in the U.S., national in Canada, or international from around the world—as it moves so quickly today.

• 1200

Has the council done any studies, and could they be added to what we see here, that would show what the effects would be before and after reform in terms of comparative advantage to the investor—the investor being one of three: Canadian, American, and other? All kinds of other forces are at work, political stability, all kinds of things; but just in terms of economics, is our package after reform—and this is stage one, not stage two, because we do not really know the form of stage two—going to give Canadians a fair run at the investing capital out there?

Ms Maxwell: Let me start with the general response first, Mr. Layton, which is that we have done considerable

[Translation]

l'autre d'un dixième de point. Une fois sur vingt, le sondage peut passer complètement à côté de la réalité.

Quand vous nous donnez des chiffres si séduisants et que vous nous dites que, dans quatre ou cinq ans... et que vous prévoyez le PNB réel à l'époque... le PNB pourrait déjà être de 12 à 15 p. 100 plus élevé qu'il ne l'est aujourd'hui, dans votre cas de base, il pourrait avoir 1 ou 2 p. 100 de croissance de plus à ce moment-là, en raison de la réforme dont nous parlons. Jusqu'à quel point peut-on avoir confiance en des estimations qui me semblent être sujettes à de grosses marges d'erreur?

M. Jenness: Si vous transposez ce 0,2 p. 100 de croissance en dollars, ce qui représenterait de 1,5 à 2 milliards de dollars, d'après nos calculs, nous sommes vraiment convaincus que l'augmentation de la croissance se situera à, mettons, 150 millions de dollars en plus ou en moins par rapport à ce chiffre, toutes choses étant égales par ailleurs. Vous vous rendez compte du problème que ce calcul pose aux économistes, bien sûr, mais nous avons confiance en notre modèle.

M. Cassidy: Toutes choses étant égales par ailleurs, cela signifie que, si les États-Unis s'effondrent parce que George Bush devient président ou qu'advient un autre événement important, toutes autres choses étant inégales par ailleurs, le PNB pourrait chuter de 20 milliards de dollars, ce qui rendrait bien difficile de voir ces 15 millions de dollars...

M. Jenness: Ce serait une tout autre affaire.

Le président: Monsieur Layton, à vous la parole.

M. Layton: Monsieur le président, je vous remercie. Le Conseil a consacré une bonne partie de sa présentation à l'effet marginal du taux d'imposition et à son effet global sur l'investissement, en disant qu'une répartition plus efficace des capitaux dans l'industrie serait plus favorable à la croissance économique. Quand nous nous sommes préparés à étudier ce projet de réforme fiscale, nous nous sommes aussi intéressés au projet américain. Nous avons toujours cru que, sans réforme fiscale, nous ne pourrions plus être compétitifs pour attirer des capitaux au Canada que ce soient des capitaux américains, canadiens ou internationaux, étant donné qu'ils peuvent circuler très vite de nos jours.

Le Conseil a-t-il fait des études sur les effets comparés du régime fiscal avant et après la réforme, sur la position concurrentielle des investisseurs, canadiens, américains et autres pays? S'il en a fait, pourrait-il les ajouter à la documentation que nous avons? Toutes sortes de forces sont en jeu ici; il y a des questions de stabilité politique, mais, juste sur le plan de l'économie, après la réforme, et je parle de la première étape, non de la deuxième, parce que nous ne savons pas vraiment quelle forme cela revêtira... le Canada aura-t-il de bonnes chances d'attirer des investissements?

Mme Maxwell: Si vous me le permettez, je vais répondre d'abord sur le plan général, monsieur Layton.

[Texte]

analysis of the significance of the Canada-U.S. comparison. We feel that it is very important on the corporate side, because of the potential loss of revenues to the Canadian treasury if in fact the tax credit systems are not properly balanced between the two countries. We see much more margin for difference on the personal income tax side in terms of tax structure, and also, to a certain extent, on average tax rates. But as I was saying earlier, on the personal side the key determinant for an individual deciding whether or not to locate and therefore be taxed in the United States would be the total tax burden he would carry, and so it would go into taxes that are away outside the scope of this reform.

Maybe I could ask Sylvester Damus to give you his impressions of what this tax reform does to the relative balance between the two countries.

Mr. Damus: You want to look at the marginal effective tax rates first. The impression one gains from overhearing discussions in the U.S. is that the marginal effective tax rate on new investment has been increased by the 1986 tax reform. Even though the nominal rate is reduced, the effective rate is up because of base broadening. I think we have all heard about a \$120-billion increase in U.S. corporate tax revenue projected for the next five years as a result of the 1986 tax reform, and you might feel that this would be an incentive for American investment in Canada, rather than vice versa. Otherwise, the new U.S. tax system is sufficiently complicated, what with new categories of passive and active income and changes in the treatment of international capital earnings, that we have not thought of trying to calculate ourselves the effective tax rates in the U.S. to compare them to what we have here.

Mr. Layton: In impact on foreign investment, either from the Pacific Rim or from Europe or from the Saudis—whatever, is there a particular advantage in our new system, or is there an approaching of equity between the two?

Mr. Damus: We can only judge that in very general terms, starting by the stated \$120-billion five-year corporate tax increase in the U.S.—

Mr. Layton: I see.

Mr. Damus:—and take that as a favourable sign for Canada.

Mr. Layton: We are being encouraged—and the Council's report last February made a particular reference to a promotion proposal—towards the use of RRSPs to encourage savings in the broadest sense by individuals, families, and so on. It is a type of saving that eventually adds to taxable income, because it is just deferring, lump sum or lifespan. On the other hand, direct investment for a while was given a special position in our tax laws, with

[Traduction]

Nous avons poussé très loin notre analyse comparative de la situation du Canada et des États-Unis. Nous pensons que c'est une analyse très importante au niveau global, en raison de la perte potentielle d'argent pour le trésor canadien, si les systèmes de crédits d'impôt ne sont pas bien équilibrés entre les deux pays. La structure d'imposition nous donne beaucoup plus de marge de manoeuvre du côté de l'impôt sur le revenu des particuliers, mais nous avons aussi une bonne marge, jusqu'à un certain point, du côté des taux d'imposition moyens. Pourtant, comme je le disais plus tôt, du côté de l'impôt sur le revenu des particuliers, le facteur clé de la décision d'habiter ou non aux États-Unis serait le fardeau fiscal total, de sorte que le contribuable devrait tenir compte d'impôts et de taxes qui se situent carrément en-dehors du cadre de cette réforme.

Je devrais peut-être demander à Sylvester Damus de vous donner son avis sur l'effet de la réforme fiscale sur l'équilibre relatif entre les deux pays.

M. Damus: On commence par étudier les taux d'imposition marginaux réels. L'impression qui se dégage des discussions aux États-Unis est que la réforme fiscale de 1986 a fait augmenter le taux d'imposition marginal réel sur les nouveaux investissements. Même si le taux nominal a baissé, le taux réel a augmenté parce qu'on a élargi l'assiette fiscale. Je pense que nous avons tous entendu parler d'une augmentation de 120 milliards de dollars de l'impôt des sociétés au cours des cinq années à venir, grâce à la réforme fiscale de 1986; on pourrait penser que cela incitera les Américains à investir au Canada plutôt qu'à en partir. Pour le reste, le nouveau régime fiscal américain est tellement compliqué, avec ses nouvelles catégories de revenu actif et de revenu passif, et ses changements de l'imposition des gains internationaux en capital, que nous n'avons pas pensé à essayer de calculer nous-mêmes les taux d'imposition réels aux États-Unis pour les comparer aux nôtres.

M. Layton: Dans son effet sur l'investissement étranger, qu'il vienne des pays du littoral du Pacifique, d'Europe, d'Arabie Saoudite ou d'ailleurs, notre nouveau régime présentera-t-il un avantage particulier, ou tend-on à se rapprocher des autres?

M. Damus: C'est une question dont nous ne pouvons parler qu'en termes très généraux, à partir de cette augmentation de l'impôt sur le revenu des sociétés de 120 milliards de dollars sur cinq ans aux États-Unis. . .

M. Layton: Je vois.

M. Damus: . . . en considérant que cela sera favorable au Canada.

M. Layton: On nous encourage. . . et dans son rapport de février dernier, le Conseil y a fait allusion en en faisant la promotion. . . à utiliser des REÉR pour stimuler l'épargne dans son sens le plus large. C'est le genre d'épargne qui génère en fin de compte des revenus imposables, parce qu'on reporte le revenu à plus tard, qu'on le paie en une fois ou qu'on constitue une rente viagère. D'un autre côté, notre régime fiscal avait créé

[Text]

the capital gains exemption, now limited to farm properties and small businesses, still having that shelter. Do capital formations through RRSPs, as compared to the direct investment of an individual into his own operation, have a marked effect on the overall economy? I kind of see RRSPs going into a great big vat and coming out of banks into major investments rather than into the things that make jobs, which are the small companies. I wonder whether we are giving enough attention in our tax reform to the job-making characteristics of private, personal, small corporate investment by comparison with RRSPs.

• 1205

Ms Maxwell: This is certainly a question that was of major concern to us in the work we did last year, which we reported in February. I think it is fair to say that the present RRSP system is biased in terms of encouraging people to buy debt to include in their RRSP rather than equity investment, and certainly there are restrictions on investing in your own business or anything of that sort through RRSP funds.

The council certainly puts a lot of emphasis on RRSPs. We see it as an important mechanism for allowing people to average income over their lives, which is especially important as you get an economy that is changing rapidly the way ours is now. In our February report, we had in fact suggested changes in the rules governing RRSPs in order to encourage more equity investments via that route. However, that is not the reform we are discussing today.

The Chairman: Mr. Attewell.

Mr. Attewell: In the area of fairness—and I may suggest that I am not sure that your comments on fairness are fair—you studied the entire proposal and you summarized four areas of concern. I will read the fourth:

The proposals are not as progressive as they first appear because middle-income individuals would gain more than low-income individuals.

On page 6 of your report you elaborate on that. In the last part of the paragraph in the middle of the page, you say:

In the end, low-income Canadians end up being slightly worse off

—then you even qualify that—

(the change is very small), while high-income people are definitely worse off. The winners

[Translation]

une situation particulière pour l'investissement direct pendant un certain temps, grâce à l'exemption des gains de capital, laquelle sera désormais limitée aux propriétés agricoles et aux petites entreprises, puisque ce seront les seules qui bénéficieront encore de cet abri fiscal. Est-ce que la citation de capital par le biais des REÉR a un effet marqué sur l'ensemble de l'économie, par rapport à l'investissement direct d'une personne dans sa propre entreprise? J'ai l'impression de voir les REÉR être versés dans une énorme réserve et sortir des banques sous forme de gros investissements plutôt que sous la forme de moyens de création d'emplois par les petites entreprises. Je me demande si nous accordons suffisamment d'attention dans notre réforme fiscale aux caractéristiques de création d'emplois de l'investissement personnel privé dans la petite entreprise, par rapport à l'investissement dans des REÉR.

Mme Maxwell: Cette question a bien sûr été l'une de nos préoccupations majeures dans nos travaux de l'année dernière, dont nous avons fait rapport en février. Je pense qu'il n'est pas exagéré de dire que le système actuel de REÉR est conçu de façon à encourager les gens à s'endetter pour acheter des REÉR plutôt que pour investir; il y a manifestement des restrictions contre l'investissement dans sa propre entreprise ou contre tous les investissements de ce genre par le biais des REÉR.

Le Conseil insiste certainement beaucoup sur les REÉR. C'est pour nous un mécanisme important pour permettre aux gens de se donner un revenu moyen leur vie durant, ce qui est particulièrement important quand l'économie change rapidement, comme la nôtre le fait actuellement. Dans notre rapport de février, nous avions suggéré que l'on modifie les règles applicables aux REÉR afin d'encourager l'investissement dans des actions grâce aux REÉR. Ce n'est toutefois pas de cette réforme-là que nous parlons aujourd'hui.

Le président: Monsieur Attewell, allez-y.

M. Attewell: En matière d'équité... et je vous permettrai de vous dire que je ne suis pas sûr que vos commentaires à cet égard soient équitables... vous dites que quatre points vous inquiètent. Le quatrième, c'est que

Les propositions ne sont pas aussi progressives qu'elles le semblent à première vue, parce que les contribuables à revenus moyens en bénéficieraient davantage que ceux à revenus modiques.

Vous en dites davantage là-dessus à la page 6 de votre rapport, à la dernière partie du paragraphe du milieu de la page:

En définitive, les Canadiens dont les revenus sont plus élevés finiront par y perdre un peu

... puis vous nuancez encore cette opinion en disant que...

(le changement est vraiment minime)... la situation des personnes dont le revenu est élevé sera

[Texte]

—and it is almost as if there is something wrong with being a winner—

from the tax reform exercise in this Ontario analysis are middle-income groups (earning \$17,000 to \$37,000).

From memory, I think something like 850,000 taxpayers are coming off the tax roles. You qualify the impact on the lower income people—I do not have the figures before me, but that category of \$17,000 to \$37,000 certainly have paid their way, paid a tremendous amount of the total dollars in tax over the years. As I say, I do not have the details before me, but I think the facts would show that their burden has been increasing.

Here we have a system where the Minister is stressing fairness, so why is it not fair that this particular bracket of people receive something, say a little more percentage-wise than the lower income people? I could interpret that whole thing as being fair and just, etc., for that particular category. Your assumption seems to say or to imply that whatever is in place now is good and fair and perfect, etc., so why did you put that particular slant on fairness?

Ms Maxwell: There is no question that the word "fair" is a loaded word.

Mr. Attewell: It is something I would expect the NDP to say, in those general terms.

Ms Maxwell: I think it is the role of the Economic Council of Canada to try to present the facts and to avoid the loaded words if we possibly can.

I think this preliminary set of runs we have tried to do in terms of income distribution provided the results you have just read out. That is a political choice and it will be up to Parliament to decide what the appropriate amount of redistribution in the system is. The council is on record as favouring a progressive system and—

Mr. Attewell: Why is it not progressive to say here is a category of people who contribute the largest dollars to the revenues of Canada, and that we are going to be a little fairer with them?

• 1210

Ms Maxwell: We are saying that according to our analysis those are the people who would appear to gain from these measures. We would leave it to Members of Parliament to decide whether or not it is appropriate. We have also used—

Mr. Attewell: Excuse me. Is it not progressive to have helped this particular group of people?

Ms Maxwell: Yes, it is progressive to shift money from high-income to middle-income groups. I think the phrase to use there is that it only goes part way towards

[Traduction]

certainement moins avantageuse qu'avant. Ceux qui profiteront du nouveau système

... et c'est presque comme s'il était répréhensible de profiter de quelque chose. . .

d'après cette analyse de la réforme fiscale pour l'Ontario, ce seraient les personnes à revenus moyens, gagnant de 17,000\$ à 37,000\$ par année.

De mémoire, je pense que 850,000 contribuables environ ne seraient plus imposés. Vous nuancez l'effet de la réforme sur les contribuables dont le revenu est peu élevé. . . je n'ai pas les chiffres devant moi, mais je vous dirai que les Canadiens qui gagnent de 17,000\$ à 37,000\$ par année ont certainement payé leur part; ils ont payé une part considérable des impôts au fil des années. Je le répète, je n'ai pas les détails devant moi mais j'ai l'impression que les faits corroboreront mon impression que le fardeau fiscal de ces gens-là a augmenté.

Voici un système dans lequel le Ministère insiste sur l'équité; pourquoi ne serait-il pas équitable que les gens de ce groupe reçoivent quelque chose, un peu plus en pourcentage, mettons, que les gens à faibles revenus? Je pourrais interpréter la chose comme une mesure juste et équitable pour ce groupe-là. Vous semblez partir du principe que le système actuel est bon, équitable, parfait; pourquoi avez-vous alors mis cet accent sur l'équité?

Mme Maxwell: Il ne fait aucun doute que le mot «équitable» est loin d'être neutre.

M. Attewell: C'est un terme que je m'attendrais à entendre de la bouche d'un député NPD.

Mme Maxwell: Je pense que le Conseil économique du Canada a pour rôle de présenter les faits et d'éviter les mots subjectifs dans toute la mesure du possible.

Je pense que la série préliminaire de calculs que nous avons essayé de faire pour connaître la distribution des revenus a abouti aux résultats que vous venez de nous donner. C'est un choix politique et il incombe au Parlement de décider de l'étendue de la redistribution qu'il convient de faire. Le Conseil a pris position en se prononçant en faveur d'un système progressiste et. . .

M. Attewell: Pourquoi ne serait-il pas progressiste de dire qu'il y a un groupe de personnes qui paient plus d'impôt que les autres et que nous allons être un peu plus équitables à son égard?

Mme Maxwell: Ce que nous disons, c'est que, d'après notre analyse, ce seraient ces gens-là qui sembleraient bénéficier des mesures en question. C'est aux députés qu'il revient de décider s'il est bon de prendre ces mesures. Nous avons aussi utilisé. . .

M. Attewell: Excusez-moi. N'est-il pas progressiste d'aider ce groupe-là?

Mme Maxwell: Oui, il est progressiste de faire passer de l'argent des personnes à revenus élevés aux personnes à revenus moyens. Je pense que ce que nous avons dit à ce

[Text]

improving the progressivity of the system. We did not identify a transfer to low-income groups.

The Chairman: Your suggestion is that low-income groups are people earning less than \$17,000. However, on average most of the people earning less than \$17,000 would probably be not taxable or only marginally taxable for income tax purposes. How much benefit can you give them on their income tax if they do not pay income tax in the first place?

Mr. Attewell: The 850,000 came right off those.

The Chairman: So I question this one. Secondly, you seem to indicate that middle-income people are people with incomes between \$17,000 and \$37,000, with the average taxpayer carrying \$27,000 in gross income. Why would you not take \$27,500 as a median and say that people obtain a greater and greater percentage benefit up to \$27,500 and then the benefit tends to fall off? In effect the people earning between \$27,000 and \$50,000 get less and less benefit, while people with incomes over \$55,000 start getting more and more benefit. This is our analysis of it. I wonder why you would have an analysis different from this.

Ms Maxwell: I think the important point here to remember is that we have tried to do it on an integrated basis. Each of these so-called taxpayers in this model is actually an average of all the people in the bracket. It includes the degree to which they used tax preferences. We are able to factor in both the base broadening and the rate changes.

Mr. McCrossan: I have a specific question. It is customary to look at things in terms of multiples of AIW, the average industrial wage. I wondered whether, while it is quite close to what you have done, we could not see the effect for those earning up to the average industrial wage, those earning between one and two times the average industrial wage, those earning between two and three times, and so on, in slices, rather than just showing below, middle, and above ranges.

I think you probably have the capability in your models of disaggregating in this way in terms of those discrete points. It would be far more useful for the committee if we could see the aggregate effects based on multiples of the average industrial wage to see who is really winning and who is losing.

Ms Maxwell: We will certainly try to take this into consideration.

Mr. McCrossan: I have not seen your computer runs. Just knowing how normal models would be set up, I would think it would be fairly easy to extract in terms of multiples of the AIW. Then we could really have a feel

[Translation]

sujet, c'est qu'une mesure comme celle-là contribue partiellement à l'amélioration de la progressivité du système. Nous n'avons pas relevé de transfert d'argent vers les groupes à faibles revenus.

Le président: Vous laissez entendre que les contribuables à faibles revenus sont ceux qui gagnent moins de 17,000\$ par année. Pourtant, en moyenne, la plupart des gens qui gagnent moins que cela n'auraient probablement guère d'impôt à payer. Quel genre d'avantages fiscaux pourriez-vous leur donner s'ils ne paient déjà pas d'impôt sur le revenu?

M. Attewell: Les 850,000 font partie de ce groupe-là.

Le président: Je mets donc ce point en doute. Ensuite, vous semblez dire que les contribuables à revenus moyens gagnent de 17,000\$ à 37,000\$ par année, le revenu brut du contribuable moyen étant de 27,000\$. Pourquoi pas 27,500\$, en disant que les gens bénéficieraient de plus en plus de la réforme fiscale, à mesure que le revenu augmente, jusqu'à concurrence de 27,500\$ par an? Puis que les avantages tendent à baisser au-delà de ce niveau? En fait, les gens qui gagnent entre 27,000\$ et 50,000\$ par année bénéficient de moins en moins du système proposé tandis que ceux qui en gagnent plus de 55,000\$ en bénéficient de plus en plus, à mesure que leurs revenus augmentent. C'est ce que donne notre analyse. Je me demande pourquoi votre analyse diffère de la nôtre.

Mme Maxwell: Je pense que le point important dont il faut se rappeler ici, c'est que nous avons essayé d'analyser la question de façon globale. Chacun des «contribuables» de notre modèle est en fait la moyenne de tous les contribuables de sa fourchette d'imposition. Nous avons tenu compte du degré auquel ces gens-là bénéficiaient de taux préférentiels. Nous avons pu tenir compte aussi de deux facteurs de l'élargissement de l'assiette fiscale et de changements des taux d'imposition.

M. McCrossan: J'ai une question précise à vous poser. Habituellement, on calcule en multiples du revenu industriel moyen. Je me suis demandé s'il serait possible de voir l'effet de la réforme fiscale sur ceux dont le salaire ne dépasse pas ce revenu, sur ceux dont le revenu se situe entre 100 et 200 p. 100 de ce revenu, puis sur ceux qui gagnent de 200 à 300 p. 100 de cette somme, et ainsi de suite, en tranches, plutôt que de n'avoir que des revenus faibles, moyens et élevés, même si ce calcul est très voisin de celui que vous avez fait.

Je pense que vous êtes probablement en mesure d'ventiler vos modèles de cette façon-là. Il serait beaucoup utile pour notre Comité de voir les résultats globaux de la réforme fiscale en fonction de multiples du revenu industriel moyen, car nous saurions alors qui y gagne et qui y perd.

Mme Maxwell: Nous essayerons certainement de tenir compte de ce que vous nous dites.

M. McCrossan: Je n'ai pas vu vos modèles informatiques mais, comme je sais comment on prépare des modèles ordinaires, je tends à croire qu'il sera relativement facile d'en extraire des multiples du revenu

[Texte]

for how things are progressing with each range. It would be far less acceptable if the big winners were those earning five AIW or more. I know there are very few taxpayers up there, but nevertheless it certainly puts a cloud on it.

Mr. Jenness: I would just like to say that the concept of fairness as we see it here is generally associated with matters of income distribution. We are simply reporting findings as we have seen them from our computer runs. We hope to reconcile them with the research that has been done for the committee in our letter to Mr. Cassidy as soon as possible. I do not think you should interpret our findings as in any way representing either our thinking or council thinking as to what is fair or otherwise. We are simply reporting what our computer runs have told us.

Miss Nicholson: I have one small point. The information Mr. Cassidy requested of the Economic Council will, I assume, be sent to the chairman and distributed to all members.

• 1215

The Chairman: Definitely.

Mr. Cassidy: That would make more sense, yes.

Ms Maxwell: Yes, indeed.

Miss Nicholson: On the issue of fairness that they have been discussing, I must say that considering the tax load that has been put on the middle-income earner, the 17,000 to \$37,000, in the last three budgets, I think it is nice to see them getting a little back. It still will not be back to where they started from.

I would like to refer to the hearing of the Finance committee on February 17, when Mrs. Maxwell spoke about the council's publication on tax reform at that time. In your opening remarks, Mrs. Maxwell, you said "the council has rejected radical options such as a consumption tax". Today you are saying the consumption tax in the second stage really has to happen to make all this work. So do I understand that the council is still at the same position—that if you had your druthers, you would not want to see a consumption tax; you would prefer the kind of lifetime averaging you proposed in your report at that time, but since the consumption tax is there, then you are trying to take it into account?

Ms Maxwell: Yes. We felt we should come here prepared to comment on the government's proposals in the white paper, rather than going back to try to market those of last February. But we have tried very much to be consistent with the conceptual framework that was

[Traduction]

industriel moyen. Nous aurions alors vraiment une idée de la façon dont les choses se passent pour les gens de chaque gamme de revenus. Le projet de réforme serait beaucoup moins acceptable à nos yeux si nous voyons que ceux qui en tireront le plus d'avantages seront des gens qui gagnent au moins cinq fois le revenu industriel moyen. Je sais qu'il y a très peu de contribuables à ce niveau-là, mais cela assombrirait le tableau quand même.

M. Jenness: J'aimerais juste vous dire que le concept d'équité que nous voyons ici est généralement lié à des notions de répartition des revenus. Nous ne faisons que présenter des constatations tirées de nos modèles informatiques. Nous espérons pouvoir les concilier avec les résultats des recherches faites pour le Comité le plus tôt possible, dans notre lettre à M. Cassidy. Je ne pense pas que vous devriez interpréter nos constatations en vous disant qu'elles représentent notre façon de penser ou celle du Conseil sur ce qui est équitable ou ce qui ne l'est pas. Nous nous contentons de vous dire ce que nos modèles informatiques nous ont appris.

Mme Nicholson: J'ai juste une petite remarque. Si je comprends bien, l'information que M. Cassidy a demandée au Conseil économique sera envoyée au président, qui la distribuera à tous les membres du Comité.

Le président: Certainement.

M. Cassidy: Ce serait plus logique.

Mme Maxwell: Oui, bien sûr.

Mme Nicholson: Nous parlions d'équité et je dois dire que, quand je pense au fardeau fiscal qui a été imposé dans les trois derniers budgets aux contribuables à revenus moyens, ceux qui gagnent de 17,000\$ à 37,000\$ par année, il est bien agréable de voir qu'on leur rend un peu d'argent. Cela ne les fera tout de même pas revenir au même point qu'avant.

Je voudrais revenir à l'audience du Comité des Finances du 17 février, quand M^{me} Maxwell a parlé du rapport du Conseil sur la réforme fiscale. Dans vos remarques préliminaires, madame Maxwell, vous aviez dit que le Conseil avait rejeté des idées radicales, comme celle d'un impôt sur la consommation. Aujourd'hui, vous nous dites que cet impôt est indispensable pour que la réforme fonctionne. Il est d'ailleurs prévu dans la deuxième étape. Dois-je comprendre que le Conseil est resté sur ses positions et que, si vous aviez le choix, vous n'auriez pas d'impôt sur la consommation car vous préféreriez une formule d'étalement du revenu sur toute la vie du contribuable, comme ce que vous proposiez dans votre rapport? Toutefois, comme il y aura un impôt à la consommation, vous essayez d'en tenir compte dans vos calculs?

Mme Maxwell: Oui. Nous avons pensé que nous devrions venir devant vous prêts à parler des propositions que le gouvernement a présentées dans le Livre blanc, au lieu de tenter de vendre encore nos idées de février dernier. Néanmoins, nous nous sommes vraiment efforcés

[Text]

developed by the council, with a high degree of difficulty, in that report in February.

The council did say in that February document that it was not prepared to go the route of a consumption tax, as collected through income tax—consumption tax in the sense of exempting all savings from taxation. And while it did very much favour the replacement of the manufacturer's sales tax with a form of value-added tax, it did not want to see an increasing role for sales taxes relative to personal income taxes. And the government has indeed gone that route, and is planning to shift part of the income-tax burden over to the sales tax when it comes into place. We have reservations about that, which may or may not be overcome by the design of the sales-tax credit. So in that sense we are waiting to see the other shoe drop.

Mr. Garneau: Are you are confident that if we have a system of value-added tax, just to raise the amount of revenue we raise from sales tax now, it will remain at that level? Do you have that confidence?

Ms Maxwell: No, but we also argued strongly that it should be a visible tax, that it should be posted at the cash register, that these prices should include x percent value-added tax, so that there would in a sense be more accountability between the government and the consumer.

Mr. Garneau: It is a real printing machine, and when the system is in place. . . I have doubts about any Minister of Finance—which Mr. Cassidy may be after the next election; he is ahead in the polls. . . I do not know if he will use it, but it is a temptation.

Mr. Cassidy: Very sensitive, are you not?

The Chairman: Is there anybody else who has any. . .? Go ahead, Miss Nicholson.

Miss Nicholson: I refer to the question about the sales tax. In your report, Mrs. Maxwell, I think you suggest there should be no exemptions—that the system would work better with no exemptions. And you would extend that even to food.

Ms Maxwell: Yes.

Miss Nicholson: We have heard the argument before—that as soon as you start having exemptions the system becomes more cumbersome, more expensive, etc. But I still come back with the same question I asked you in February: If you have a family who are barely getting by, and if their food bill goes up 8% a month over a period, getting a sales tax credit six months later does not alter that immediate hardship. Do you have a proposal for any other mechanism that would deal with it?

[Translation]

de rester dans le cadre conceptuel que nous avons échafaudé à grand'peine dans notre rapport de février.

Nous y disions que nous n'étions pas disposés à nous orienter vers un impôt à la consommation perçu dans le contexte de l'impôt sur le revenu, et j'entends par «impôt à la consommation» une exonération fiscale globale de toutes les épargnes. En outre, et même s'il était très favorable à la substitution d'une taxe à la valeur ajoutée quelconque à la taxe de vente, le Conseil ne voulait pas que le rôle des taxes de vente prenne une importance accrue par rapport à l'impôt sur le revenu des particuliers. Or, le gouvernement a bel et bien décidé de s'orienter dans ce sens-là, et il se dispose à faire passer une partie du fardeau fiscal de l'impôt sur le revenu des particuliers à la taxe de vente, quand sa réforme sera mise en oeuvre. Nous avons à cet égard des réserves qui seront éliminées ou non par la conception même du crédit d'impôt pour la taxe de vente. En ce sens-là, nous pourrions dire que nous attendons de voir.

M. Garneau: Pensez-vous que, si nous avons un système de taxe à la valeur ajoutée, simplement pour augmenter le rendement actuel de la taxe de vente, la taxe n'augmentera pas? Le croyez-vous?

Mme Maxwell: Non, mais nous avons aussi soutenu énergiquement qu'il devrait s'agir d'une taxe bien visible et qu'on devrait afficher à la caisse que le prix devrait comprendre une taxe à la valeur ajoutée de x p. 100, de sorte qu'on renforcerait d'une certaine façon l'obligation pour le gouvernement de rendre des comptes aux consommateurs.

M. Garneau: C'est une véritable machine à imprimer de l'argent, et quand le système sera en place. . . Je doute que n'importe lequel ministre des Finances—M. Cassidy pourrait bien l'être après les prochaines élections, car son parti est en avance dans les sondages. . . Je ne sais pas si le ministre des Finances s'en servirait, mais il serait tenté de le faire.

M. Cassidy: Vous êtes vraiment très sensible à cela.

Le président: Quelqu'un d'autre a-t-il. . .? Allez, mademoiselle Nicholson.

Mme Nicholson: Je reviens à la question de la taxe de vente. Dans votre rapport, madame Maxwell, je crois que vous avez laissé entendre qu'il ne devrait y avoir aucune exemption—que le système fonctionnerait mieux s'il n'avait pas d'exemption. Vous n'en admettriez même pas pour la nourriture.

Mme Maxwell: Oui.

Mme Nicholson: Nous avons déjà entendu cet argument: dès qu'on commence à accorder des exemptions, le système devient plus lourd, plus coûteux, etc. Pourtant, je vous pose la même question qu'en février: si votre famille avait à peine de quoi vivre et si le coût de votre panier d'alimentation augmentait de 8 à 100 sur une période donnée, ce n'est pas un crédit d'impôt à la taxe de vente obtenu six mois plus tard qui vous aiderait à surmonter cette difficulté immédiate. Av-

[Texte]

[Traduction]

vous un autre mécanisme à proposer pour éviter cette difficulté?

• 1220

Ms Maxwell: Well, I think it would be important to increase the frequency of payment, to respond to your particular point. I would like to ask Sylvester Damus to speak to this, because he has looked at the difference in impacts between exemptions in the tax and tax credits, and I think the evidence is quite persuasive.

Mr. Damus: The point is that one cannot presume that food prices will actually increase by the 8%; they might also increase by less or more. We do not find that the exemption issue makes a very great difference in the budgets of low income people, because as you exempt one item you would have to raise taxes elsewhere. There can be a very unknown impact of these other taxes on the same poor people that follow obscure channels. So you might be better off having the tax unfold where you have a clear idea of what it does and then try to offset it with the best tax credit that you can devise.

Miss Nicholson: I have one last question on simplicity. You have pointed out in your brief that the proposals here are not greatly simplifying the system, which is something we have talked about too. Do you have any specific proposals directed to tax simplification? Clearly you are not impressed with reducing the number of brackets.

Ms Maxwell: No, I do not think that variations in rates contributes much to simplicity. We are making some gains because of the elimination of some tax preferences, but I do not think they could be considered significant.

Mr. Jenness: I think the simplicity lies in the exemptions that are being eliminated—the special deals, as were. It is around those that tax lawyers make a lot of profit.

Mr. McCrossan: Just following up on the sales tax, the one thing that I have not heard at an examination of your conclusion is that you recommend no change in the current mix of sales tax and personal income taxes. Again, that sort of seems like an off-the-wall conclusion. I can understand you could be concerned about designing an efficient sales tax credit, and that is a legitimate concern. Let us assume for a second that we can design one. If we can design one that offsets an increased level of sales taxes for the low income people, then what are the relative advantages of having a lower take from sales tax and more from income taxes, the same, and a higher take from sales taxes and less from income taxes?

Mme Maxwell: Eh bien, sur ce point-là, je pense qu'il serait important d'augmenter la fréquence des paiements. J'aimerais demander à Sylvester Damus de vous répondre, parce qu'il a étudié la différence entre les répercussions des exemptions d'impôt et des crédits d'impôt, et que ses conclusions sont très convaincantes, à mon avis.

M. Damus: Essentiellement, on ne peut pas présumer que les prix des aliments augmenteront de 8 p. 100; ils pourraient aussi augmenter plus ou moins. Nous n'avons pas constaté que l'exemption faisait une grosse différence dans le budget des contribuables à faibles revenus, parce que, si l'on accorde une exemption dans un cas, il faut augmenter les impôts dans d'autres cas. L'effet de ces autres impôts sur les pauvres peut être très difficile à déterminer, car il se manifeste de façon bien obscure. Il est donc possible qu'il soit préférable que la taxe ou l'impôt soient tels que leur effet soit très clair, puis qu'on essaie de le compenser grâce au meilleur crédit d'impôt qu'on puisse concevoir.

Mme Nicholson: J'ai une dernière question sur cette simplicité. Dans votre mémoire, vous avez précisé que les propositions ne simplifient pas beaucoup le système, et c'est une question dont nous avons aussi parlé. Avez-vous des propositions précises qui puissent simplifier le régime fiscal? Manifestement, la réduction du nombre de fourchettes d'imposition ne vous impressionne pas.

Mme Maxwell: Non, je ne pense pas qu'un changement des taux d'imposition contribue beaucoup à simplifier le système. Nous faisons des progrès grâce à l'élimination de certains taux d'imposition préférentiels, mais je ne pense pas qu'on puisse dire qu'il s'agit d'amélioration significative.

M. Jenness: Je pense qu'il faut chercher la simplicité dans les exemptions qui sont éliminées—les transactions spéciales, en quelque sorte. C'est là que les fiscalistes font de gros profits.

M. McCrossan: Juste pour poursuivre l'idée de la taxe de vente, la seule chose que je n'aie pas entendu dire dans l'examen de votre conclusion, c'est que vous ne recommandez aucun changement du système actuel de taxe de vente et d'impôt sur le revenu des particuliers. J'ai l'impression que c'est une conclusion improvisée. Je peux comprendre que vous puissiez être préoccupé par la conception d'un crédit d'impôt efficient sur la taxe de vente; c'est tout à fait légitime. Imaginons pour le moment qu'il soit possible d'en concevoir un. Si nous pouvons en concevoir un qui compense pour plus de taxe de vente dans le cas des personnes à faibles revenus, quels sont les avantages relatifs de tirer moins d'argent de la taxe de vente et plus de l'impôt sur le revenu, d'en tirer exactement le même montant, ou d'en tirer plus de la taxe de vente et moins de l'impôt sur le revenu?

[Text]

You have reached the conclusion that we are at the optimum level, or seem to be recommending. . . If you are recommending no change in the mix, you are saying the current mix is optimum. I would have thought that an increase in sales taxes, consumption taxes generally, and a decrease in income taxes generally, with efficient tax credit, would have a more positive economic effect. Yet you have concluded otherwise. I wonder how you reach that conclusion.

Ms Maxwell: Well, the conclusion was not primarily an analytical point. It was the point raised by Mr. Garneau a few moments ago that council members were concerned about creating a machine that would increase the size of government over time, and therefore wished to create a limit on the degree to which that tax would be used.

Mr. McCrossan: Okay. But if we look at strictly the effect on economic growth, is there economic growth to be had by shifting the balance, assuming that you could get something efficient to protect the low income people?

Ms Maxwell: Assuming that you could get something efficient to protect low income people—

The Chairman: And assuming you did not take any more in total in taxes.

Ms Maxwell: Yes. Then the economist would argue in the long term that this would have a growth-enhancing effect, because the marginal effect of tax rate on saving would be lower.

Mr. McCrossan: Yes, right, which is the opposite conclusion of what you have stated in your presentation.

• 1225

Ms Maxwell: Yes, I know. But I have explained to you, it was not an analytical point on the part of the council. It was concern about a licence to grow.

The Chairman: In other words, council became political on that matter. You are no longer giving us economic advice but political advice.

Mr. McCrossan: I just want to get this on the record. What you are saying is if we really run it on a tax-neutral basis, you would like the shift. But you doubt we would run it on a tax-neutral basis, so you want to tie our hands behind us.

Ms Maxwell: Yes.

Mr. McCrossan: That is the conclusion—

Ms Maxwell: But there are two other considerations my colleague has just reminded me of. First, we were

[Translation]

Vous êtes arrivés à la conclusion que la situation actuelle est optimale, ou vous semblez recommander. . . Si vous recommandez que l'on ne change pas le régime actuel, vous laissez entendre qu'il est optimal. J'aurais cru qu'une augmentation de la taxe de vente, c'est-à-dire une augmentation générale de l'impôt à la consommation combinée à une baisse générale de l'impôt sur le revenu grâce à des crédits d'impôt efficaces, aurait un effet économique plus favorable. Pourtant, vous avez conclu autrement. Je me demande comment vous êtes arrivés à cette conclusion.

Mme Maxwell: Eh bien, cette conclusion n'est pas essentiellement analytique. Elle est plutôt fondée sur un point que M. Garneau a soulevé il y a quelques instants, à savoir que les membres du Conseil s'inquiétaient de la création éventuelle d'une machine qui augmenterait à terme la taille de l'appareil gouvernemental. Par conséquent, il voulait imposer des limites à l'utilisation de cette taxe.

M. McCrossan: D'accord. Toutefois, si nous nous arrêtons strictement à l'effet de ces mesures sur la croissance économique, est-il possible d'obtenir une croissance économique accrue en modifiant l'équilibre des taxes et impôts, pourvu qu'il soit possible de trouver un mécanisme efficace pour protéger les contribuables à faibles revenus?

Mme Maxwell: Pourvu que l'on puisse trouver un mécanisme efficace pour protéger les contribuables à faibles revenus. . .

Le président: Et pourvu que les recettes fiscales totales ne soient pas plus élevées.

Mme Maxwell: Oui. Les économistes diraient alors que ces mesures auraient à long terme un effet favorable à la croissance, parce que l'effet marginal du taux d'imposition sur l'épargne serait réduit.

M. McCrossan: Oui, c'est cela, et c'est le contraire de la conclusion que vous donnez dans votre présentation.

Mme Maxwell: Je sais, mais je vous ai déjà expliqué qu'il ne s'agissait pas pour le Conseil d'une question analytique. Nous craignons que cela représente un licence de croissance illimitée.

Le président: Autrement dit, le Conseil a exprimé un opinion politique. Vous ne nous donnez plus des conseils économiques, mais des conseils politiques.

M. McCrossan: Je voudrais simplement éclaircir une chose. Vous voulez dire que si nous demeurions véritablement fiscalement neutre, le changement voterait. Mais vous doutez que nous demeurions fiscalement neutre, et par conséquent vous voulez nous lier les mains.

Mme Maxwell: Oui.

M. McCrossan: C'est la conclusion. . .

Mme Maxwell: Mais il y a deux autres éléments que mon collègue vient juste de me rappeler. Tout d'abord

[Texte]

concerned about the treatment of non-residents and the fact that a lot of Canadian expenditure escapes tax by being spent abroad.

What was the other one?

Mr. Jenness: It is the mirror image of that. Tourism is the life-blood of this country, and of course the more you raise those taxes—and there is already a large sales tax differential between us and the United States—the more you are deterring tourism here.

Mr. McCrossan: That is the opposite approach to the one Florida is taking. Sales tax is seen to be the primary method of financing just about everything down there, and it does not seem to be hurting tourism too much.

Ms Maxwell: That is a geographic question, not an economic question.

Mr. Jenness: I will appreciate that as I grow older.

Mr. McCrossan: Just to put it clearly on the record, if we do have a tax-neutral system, in fact you favour a bias—

Ms Maxwell: Yes.

Mr. McCrossan: —towards sales tax and away from income tax.

Ms Maxwell: That is right. And that is very much our sense, that you need stage two to balance stage one because that is what gives you the longer-term gains in efficiency in the economy.

The Chairman: I want to thank the Economic Council of Canada for their performance today.

This meeting now stands adjourned.

[Traduction]

nous étions inquiets du traitement réservé aux non-résidents, et du fait qu'un grand nombre de dépenses canadiennes ne sont pas imposées parce qu'elles sont faites à l'étranger.

Qu'y avait-il d'autre?

M. Jenness: La situation inverse. Le tourisme est un élément vital de notre économie et plus on augmente les taxes—il y a déjà un important écart entre les taxes de vente aux Etats-Unis et chez nous—plus on dissuade les touristes.

M. McCrossan: C'est le contraire de ce qui se fait en Floride, où la taxe de vente est le principal mode de financement de presque tout, ce qui ne semble pas avoir fait beaucoup de tort au tourisme.

Mme Maxwell: Mais c'est pour des raisons géographiques, non économiques.

M. Jenness: Je m'en rendrai mieux compte en vieillissant.

M. McCrossan: Précisons encore une fois pour le procès-verbal que si le système était fiscalement neutre, vous seriez en fait d'accord pour que la taxe de vente...

Mme Maxwell: Oui.

M. McCrossan: ... prenne le pas sur l'impôt sur le revenu.

Mme Maxwell: C'est exact, et nous pensons justement qu'il faut avoir la deuxième étape pour faire contrepoids à la première, parce que c'est ce qui permettra d'améliorer à long terme l'efficacité économique.

Le président: Je remercie le Conseil économique du Canada de son témoignage.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Economic Council of Canada:

Judith Maxwell, Chairman;
Michael Daly, Economist;
Sylvester Damus, Economist;
Ross Preston, Senior Project Director;
Robert Jenness, Senior Policy Advisor.

TÉMOINS

Du Conseil économique du Canada:

Judith Maxwell, présidente;
Michael Daly, économiste;
Sylvester Damus, économiste;
Ross Preston, directeur de projets;
Robert Jenness, conseiller général.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 84

Monday, August 31, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 84

Le lundi 31 août 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Finance and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livre blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, AUGUST 31, 1987

(109)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 3:37 o'clock p.m. this day, in Room 269 (West Block) the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Raymond Garneau, W. Paul McCrossan, Aileen Nicholson, Norman Warner and Geoff Wilson.

In attendance: From the Committee's Research Staff: C. David Weyman, Research Director (Tax Reform); H. Bert Waslander, Research Director; Anthony Knill, Research Officer.

Witnesses: From the C.D. Howe Institute: Maureen Farrow, President; Edward Carmichael, Vice-President. *From Tristat Resources Ltd.:* E. Richard Shillington, President.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70*).

Maureen Farrow made an opening statement and with the other witness, answered questions.

At 4:55 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:58 o'clock p.m., the sitting resumed.

Richard Shillington made an opening statement and answered questions.

At 5:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the Hall of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 31 AOÛT 1987

(109)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 15 h 37, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Raymond Garneau, W. Paul McCrossan, Aileen Nicholson, Norman Warner et Geoff Wilson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, directeur de recherche (réforme fiscale); H. Bert Waslander, directeur de recherche; Anthony Knill, attaché de recherche.

Témoins: De l'Institut C.D. Howe: Maureen Farrow, présidente; Edward Carmichael, vice-président. *De Tristat Resources Ltd.:* E. Richard Shillington, président.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Maureen Farrow fait une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 16 h 55, la séance est suspendue.

À 16 h 58, la séance reprend.

Richard Shillington fait une déclaration liminaire et répond aux questions.

À 17 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, September 1, 1987

• 1537

The Chairman: We going to reconvene our hearings on the white paper on tax reform. For the first period this afternoon, we have Edward Carmichael, vice-president of the C.D. Howe Institute, together with his president, Maureen Farrow.

Mr. Carmichael, you were here earlier this year. I believe you have no brief, but we did want to particularly hear you, as a result of our hearings earlier this year. I think you or Maureen Farrow have an opening statement. Would you like to carry on?

Mr. Edward Carmichael (President, C.D. Howe Institute): Maureen Farrow will lead off. I will complete the presentation, which will be brief.

Ms Maureen Farrow (President, C.D. Howe Institute): First of all, both Ted Carmichael and I would like to say how pleased we are to have been invited back to discuss the white paper. We would also like to tell you we have not brought with us a written submission, but we are going to promise you something.

The institute is in the process of undertaking a study on the white paper on tax reform, and it is broken down into a number of areas. We have a series of authors who are writing the various components that will give us a comprehensive look at the package. Tom Courchene is preparing a piece on the impact on individuals. Bob Brown is doing the same exercise for business. David Timbrell is looking at the Canada-U.S. competitiveness issues and where we stand. Ted is looking at the impact on government finances. John Bossons is looking at the options for sales tax reform. I am looking at the overview of this in terms of the economic setting and particularly the competitiveness issues that Canada faces.

• 1540

We will have this study completed by the end of September. It will not be in book form and published because the printing then has to take place until the middle of October. If you would so desire, however, we are willing to send a copy of this prior to publication as we go to print. If you would like, we will undertake to do it.

The Chairman: If you would undertake it, this would be most helpful, Ms Farrow.

Ms Farrow: We have organized our discussion today around some of the preliminary findings of this study to date. We have therefore organized to go through each of those headings I have just talked about.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 1^{er} septembre 1987

Le président: Nous reprenons nos audiences consacrées à l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale. Pendant la première partie de l'après-midi, nous allons entendre Edward Carmichael, vice-président de l'Institut C.D. Howe, ainsi que la présidente, Maureen Farrow.

Monsieur Carmichael, nous vous avons déjà rencontré plus tôt dans l'année. Je crois savoir que vous n'avez pas de mémoire mais nous tenions à vous réentendre, à la suite des audiences que nous avons tenues plus tôt dans l'année. Maureen Farrow ou vous-même, avez, je crois, une déclaration d'ouverture. Voulez-vous commencer?

M. Edward Carmichael (président, Institut C.D. Howe): C'est Maureen Farrow qui va commencer. Je compléterai son exposé, qui sera bref.

Mme Maureen Farrow (présidente, Institut C.D. Howe): Tout d'abord, Ted Carmichael et moi-même aimerions vous dire combien nous sommes heureux que vous nous ayez réinvités pour discuter du Livre blanc. Nous n'avons pas de mémoire écrit. Cependant, nous allons vous faire une promesse.

L'Institut est en train de faire une étude consacrée au Livre blanc sur la réforme fiscale, étude qui comportera plusieurs chapitres confiés à plusieurs auteurs. Cela nous permettra d'avoir une idée globale du dossier. Tom Courchène s'occupe du chapitre sur les conséquences de la réforme fiscale pour les particuliers. Bob Brown fait la même chose pour les sociétés. David Timbrell étudie les problèmes de la concurrence Canada-États-Unis et notre position concurrentielle. Ted se penche sur l'impact du Livre blanc sur les finances du gouvernement. John Bossons étudie les options de remplacement, concernant la réforme de la taxe de vente. Quant à moi, je suis chargée d'étudier l'ensemble de la réforme dans la conjoncture économique actuelle et en particulier les problèmes de compétitivité auxquels le Canada est confronté.

Cette étude sera terminée à la fin septembre. Elle n sera pas disponible tout de suite sous forme de livre et il faudra attendre le milieu d'octobre pour l'édition et la publication. Cependant, nous pouvons, si vous le désirez, vous en envoyer un exemplaire avant publication. Nous pouvons faire cela pour vous.

Le président: Cela serait tout à fait utile, madame Farrow.

Mme Farrow: Nous avons articulé notre exposé autour des conclusions préliminaires de cette étude. Je vais donc reprendre chacun des chapitres.

[Texte]

I am going to start by taking a look very briefly at the economic context in which the white paper on tax reform must be assessed. Ted is going to go through some of our key findings in each of the areas. Then we are very willing to take questions.

In terms of the economic context, I think the first thing to recognize in looking at the Canadian economy is that we are now in the fifth year of an economic expansion; that is, if you reside in Ontario, Quebec or Winnipeg. You are just joining in if you live in some of the other provinces.

When we are at this stage in the business cycle—and we can see such a business cycle stretching out very nicely this year and into 1988—we have to recognize there are major economic challenges on the horizon. These include things such as international competitors and the competitive situation we find ourselves in from the perspectives of marketing and attracting investment.

Secondly, there are a whole number of global imbalances out there in the world that could lead to severe adjustments in the world economy and particularly the Canadian economy. These expenditure pressures come out of the global imbalances. Canada can find itself in these as we proceed through the next few years. Agriculture is a very good example of these; we have had to deal with it and we are going to continue to have to adjust to it.

There are also a number of internal spending pressures in the domestic economy involving such issues as the white paper on defence, expenditures on child care, social programs, etc. Ted will come back to some of those as we go through.

Another major issue on the horizon and with us today is the need to encourage growth-promoting capital investment. Another one I do not think we can move far away from is whether inflation is beginning to reappear. This is particularly an issue when we look at the white paper on tax reform. Although it is not inflationary in the normal context, it could be interpreted as such if the populace is not well educated on how the price impact of stage two comes through into the system.

We would like to raise this with you today. What is going to be an extremely important part of the communication exercise is an understanding of the one-time impact of a price increase coming out of a change in tax. I think you should pay particular attention to it.

With any breakout of inflation, I think we are well aware an industrialized world is going to have a very tight monetary policy thrown on top of it. If the increases that come about in the general price level from the tax changes in stage two work their way through into labour costs, we are going to see that kind of monetary policy having a king effect.

[Traduction]

Pour commencer, j'aimerais vous parler très rapidement de la conjoncture économique dans laquelle s'inscrit le Livre blanc sur la réforme fiscale. Ted vous présentera certaines de nos conclusions essentielles. Ensuite, nous serons prêts à répondre à vos questions.

Pour ce qui est de la conjoncture économique, force est de constater que nous connaissons pour la cinquième année consécutive une certaine expansion force est de constater que nous connaissons pour la habitez en Ontario, au Québec ou à Winnipeg. Pour certaines des autres provinces, cette expansion ne fait que s'amorcer.

À ce stade du cycle économique, et nous pensons que la tendance actuelle va se poursuivre jusqu'à fin 1987 et en 1988, il faut reconnaître que plusieurs défis économiques majeurs se profilent à l'horizon. Citons en particulier la position concurrentielle du Canada face à ses concurrents internationaux, du point de vue du marketing et de l'attrait de l'investissement.

Deuxièmement, le monde connaît à l'heure actuelle un certain nombre de déséquilibres généralisés, susceptibles d'imposer des ajustements majeurs à l'économie mondiale et canadienne en particulier. Ces déséquilibres généralisés exercent des pressions sur les dépenses. On risque de s'en rendre compte au cours des quelques prochaines années. L'agriculture est un très bon exemple: nous avons dû faire face et nous devons continuer à nous ajuster.

Un certain nombre de pressions se font également sentir au niveau des dépenses internes du Canada, dépenses militaires comme l'indique le Livre blanc sur la défense, dépenses liées aux programmes de garde des enfants, programmes sociaux etc. Ted reviendra là-dessus.

Autre défi majeur à l'horizon et que nous ressentons déjà aujourd'hui, la nécessité d'encourager les investissements en capital dans des secteurs qui favorisent la croissance. Nous ne pouvons pas non plus oublier que l'inflation est susceptible de réapparaître. Ce problème revêt une importance particulière à la lumière du Livre blanc sur la réforme fiscale. Si dans un contexte normal, la présente réforme n'est pas inflationniste, elle risque d'être interprétée comme telle si l'impact des changements de la deuxième étape sur les prix est mal compris par la population.

Nous aimerions parler de cela avec vous aujourd'hui. En effet, il est essentiel au succès de la communication que soit bien compris l'impact qu'aura sur la hausse des prix chaque étape de la réforme fiscale. Il est important que vous accordiez une attention toute particulière à cela.

Si l'inflation reprend, le monde industrialisé devra appliquer des politiques monétaires extrêmement strictes. Si la hausse du niveau général des prix résultant des changements de la deuxième étape se répercute sur le coût de la main-d'œuvre, une politique monétaire très stricte sera inévitable.

[Text]

[Translation]

• 1545

Another shock is that there is still the need, a major challenge, to reduce Canada's vulnerability to external shocks created by the large government budget deficits—not just the federal deficit, but also the provincial deficits.

Tax reform and deficit reduction together can make a substantial contribution to meeting these challenges and also putting Canada on a much better footing to succeeding in the 1990s.

Our overall assessment of stage one reforms, and we are talking about the first stage here, is that while they will go some distance towards improving the fairness of Canada's tax system, the vertical and the horizontal equity, they will not do much to tackle the fundamental economic challenges facing the country. Furthermore, the short-term impact on economic growth, inflation, capital investment and competitiveness will be neutral to mildly negative.

When you add in stage two, this is where you get the pluses. Stage two reforms, including reform of the sales tax, removal of the existing income tax surtaxes and further reduction in personal income tax rates, would have a more substantial and positive economic impact. This does not mean to say we are negative. We are just pointing out that stage two is an important integral part of overall tax reform and must not be forgotten.

With those opening remarks, I would ask Ted to go through the impact on individuals, the impact on business, Canada-U.S. competitiveness and lastly, the government deficit position.

Mr. Carmichael: Thank you, Maureen. One of the themes that runs throughout all of the work we are doing on the white paper on tax reform is, as Maureen just mentioned, the importance of moving ahead with stage two of the overall reforms. The findings I am going to share with you this afternoon are preliminary findings based on the papers that Maureen has indicated.

I will begin with the impact of the overall package of tax reforms on individuals. I guess I would just say that the way we have decided to approach our analysis is not to look at individual taxes, such as the personal income tax and the corporate income tax, and to make judgments as to whether the changes are beneficial or detrimental, but to look at the impact of the entire package of changes—personal, corporate and commodity tax changes—and see how they affect individuals, how they affect businesses and how they affect government finance.

In terms of the impact on individuals, we believe the overall package, this is both phase one and phase two of tax reform, should be given good marks for improving the horizontal equity and the progressivity of the overall tax system.

Autre défi de taille, il est nécessaire de réduire la vulnérabilité du Canada aux chocs extérieurs, vulnérabilité due à l'ampleur du déficit des budgets gouvernementaux, fédéral et provinciaux.

La réforme fiscale et la réduction du déficit devraient, dans une large mesure, nous aider à relever ces défis et à remettre plus fermement le Canada sur la voie du succès dans les années 1990.

Notre évaluation des réformes de la première étape, et il n'est ici question que de la première étape, est la suivante: si ces réformes vont contribuer à rendre plus équitable le régime fiscal du Canada, sur un plan vertical comme horizontal, elles ne changeront pas grand-chose aux défis économiques majeurs qui nous attendent. En outre, elles auront un impact nul ou même légèrement négatif sur la croissance économique, l'inflation, l'investissement en capital et la compétitivité.

C'est à la deuxième étape que l'on commence à enregistrer des résultats positifs. Les réformes de la deuxième étape, réforme de la taxe de vente, suppression des surtaxes sur le revenu des particuliers, nouvelle réduction des taux d'imposition sur le revenu des particuliers, etc. auront un effet économique beaucoup plus marqué et positif. Cela ne veut pas dire que la première étape soit négative, mais tout simplement qu'il ne faut pas oublier la deuxième, qui fait partie intégrante de l'ensemble de la réforme fiscale.

Après ces remarques d'ouverture, j'aimerais demander à Ted de vous parler de l'effet qu'auront ces changements sur les particuliers, les entreprises, la compétitivité Canada-États-Unis et enfin, la situation du déficit gouvernemental.

M. Carmichael: Merci, Maureen. Comme Maureen vient de vous le dire, l'importance de la deuxième étape apparaît comme l'un des thèmes centraux que nous retrouvons dans toutes nos analyses du Livre blanc sur la réforme fiscale. J'aimerais vous faire part cet après-midi des conclusions préliminaires des études dont Maureen vous a parlé.

Commençons par l'effet de l'ensemble de la réforme sur les particuliers. La méthode que nous avons choisie d'adopter pour savoir si la réforme aura un effet positif ou négatif, ne consiste pas à analyser l'impact de chaque changement, un par un, c'est-à-dire au niveau de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur le revenu des sociétés des taxes sur les produits etc., mais plutôt à déterminer de quelle façon l'ensemble des changements fiscaux affecteront les particuliers, les entreprises et les finances du gouvernement.

En ce qui concerne les particuliers, nous pensons que les étapes I et II de la réforme fiscale contribueront à améliorer l'équité horizontale et la progressivité de l'ensemble du régime fiscal.

[Texte]

By horizontal equity, I mean extracting similar amounts of tax from people with similar incomes, regardless of the source of that income.

In terms of progressivity, individuals who earn higher incomes would pay higher marginal and average tax rates than those with lower incomes.

The main reason for this improvement in the overall package, I think, is the general thrust of the reforms, which has been to lower marginal tax rates in both the personal and corporate sector and to broaden tax bases by reducing or eliminating various deductions and exemptions.

When I came before you back at the end of January, it was this general thrust of tax reform that I indicated that the institute was looking for, and certainly it is there if one looks at the overall phase one and phase two reforms.

In fact, phase one has not gone as far as the institute would have liked to have seen in terms of either reducing tax rates or broadening some of the tax bases. That theme will, I think, come out again and again in my remarks here.

An important finding that we have made in terms of the distributional effects for families is that the benefits of this tax reform tend to be concentrated on lower-income families, families with wage incomes below \$30,000, and in higher-income families, those with wage incomes of about \$50,000. These are the groups that tend to be the winners from phase one of tax reform.

• 1550

Middle-income families in the range of \$30,000 to \$50,000 in wage incomes either benefit significantly less or lose by the phase one reforms.

Another interesting finding is that the larger the number of children in a family in this middle-income range, the greater is the likelihood that they will be net losers from this overall tax reform.

Now, one should be careful, I think, in interpreting that result. There are several reasons for it. One is that in this taxable income range from \$27,500 to \$55,000, particularly at the beginning of the range, there has been an increase in marginal tax rates. This runs counter to the overall thrust of the tax reform, but it is an important element.

There has also been a removal of the credits for dependent children, for those children 18 to 21 years old. The decision to value the tax credits at the 17% rate for all groups, whether they are in the 26% or 29% tax rate groups, has also had this impact of giving less benefit or even a reduction in after-tax income to the middle-income groups. This is one important preliminary finding of our work.

The Chairman: What is your definition of middle income? The Economic Council this morning said their

[Traduction]

Par équité horizontale, je veux dire que les personnes ayant un revenu similaire paieront un montant d'impôt similaire, indépendamment de la source de leur revenu.

Quant à la progressivité, les particuliers ayant les revenus les plus élevés seront imposés à des taux moyens et marginaux supérieurs à ceux des revenus inférieurs.

Cette amélioration est conforme aux objectifs recherchés par les changements fiscaux, à savoir rabaisser le taux d'imposition marginal des particuliers et des sociétés et élargir l'assiette fiscale en réduisant ou en éliminant diverses déductions et exemptions.

Lorsque j'ai comparé devant votre Comité fin janvier, je vous ai dit que ces deux objectifs correspondaient à l'orientation générale de la réforme fiscale souhaitée par l'Institut. Nous pouvons constater que tant la phase I que la phase II de la réforme respectent cette orientation.

Pourtant, la première étape ne va pas aussi loin que l'Institut l'aurait souhaité, en matière de rabaissement des taux d'imposition ou d'élargissement de l'assiettes fiscale de certains secteurs. C'est un thème qui reviendra souvent dans mes commentaires.

Quant aux effets distributifs de la réforme sur les familles, ils seront surtout ressentis par les familles à revenu modeste, soit 30,000\$ et moins et par les familles à revenu élevé, soit 50,000\$ et plus. La première étape de la réforme fiscale a tendance à avantager ces deux groupes.

Les familles ayant un revenu moyen, de 30,000\$ à 50,000\$ sont nettement moins avantagées qu'auparavant par la première étape de la réforme, ou sont même perdantes.

Autre conclusion intéressante, plus le nombre d'enfants est élevé et plus il est probable que les familles à revenu moyen soient perdantes après la réforme fiscale.

Il faut cependant être très prudents dans l'interprétation de ces résultats, car ils sont imputables à plusieurs causes. Premièrement, le taux d'imposition marginal est plus élevé pour la tranche de revenu allant de 27,500\$ à 55,000\$, et en particulier au début de la tranche. Cela va à l'encontre des objectifs d'ensemble de la réforme fiscale, mais il faut cependant en tenir compte.

D'autre part, les crédits d'impôt pour enfants à charge ont été supprimés pour les enfants de 18 à 21 ans. La décision de fixer à 17 p. 100 la valeur des crédits d'impôt pour tous les groupes, même ceux qui se trouvent dans la tranche d'imposition de 26 ou 29 p. 100 a eu pour effet de réduire les avantages des catégories à revenu moyen et même, dans certains cas, de réduire leur revenu après impôt. Voilà l'une des principales conclusions préliminaires de nos travaux.

Le président: Qu'entendez-vous par revenu moyen? Ce matin, les représentants du Conseil économique du

[Text]

middle income was \$17,000 to \$38,000. They said the middle-income people were benefiting enormously; the poor did not get enough and the rich did not get enough, but the middle ones did fine. What is your definition of middle income?

Mr. Carmichael: We are using basically the three stages of tax rates to define lower, middle and upper income, so it is the \$27,500 to \$55,000 range.

The Chairman: I see. Okay.

Mr. Carmichael: Another important group of individuals affected by tax reform are the elderly. Our finding here is that stage one of that reform tends to benefit the higher-income elderly.

Under the current proposals, we have estimated that a couple over the age of 65 would have to have a total income, excluding their OAS payment, of \$33,600 before the income tax they pay equals the value of their OAS payment.

A study done by the C.D. Howe Institute prior to the tax reform pointed out that prior to tax reform, the treatment of the higher-income elderly in Canada was relatively generous and that there was a case for better targeting of elderly benefits—this is both the transfer payments and the tax system—to generate more benefits to lower-income elderly people and somewhat fewer benefits to higher-income elderly people.

I discussed this in January when I came before this committee, indicating that there was some scope for better integrating the system and targeting the benefits, but our preliminary research would suggest that the tax reform, particularly phase one, has not focused on that and it remains on the agenda if we are going to deal with it.

Our main conclusions, in terms of the impact of stage one reforms on individuals, are first that the overall thrust of the reforms makes the system fairer and more progressive but that the tax reductions are concentrated at the lower and upper ends of the family income range; and finally, that the reform fails to improve significantly the targeting of elderly benefits.

I would like to turn to the impact on businesses and here I am talking not only of incorporated businesses but unincorporated businesses, as well.

It comes as no surprise that business turns out to be a relative loser in stage one of the tax reforms in that it will bear a larger share of the overall tax burden. The tax rate reductions that have been put forward in the first phase of the reforms do not fully offset the tax increases that would be generated by various corporate income tax base-broadening measures.

In terms of key objectives of business tax reform, one was to reduce the dispersion of effective tax rates across

[Translation]

Canada nous ont dit qu'un revenu moyen se situait entre 17,000\$ et 38,000\$, que les personnes à revenu moyen étaient considérablement avantagées par la réforme, et que celle-ci n'apportait pas grand-chose aux riches ou aux pauvres. Quelle est votre définition d'un revenu moyen?

M. Carmichael: Nous définissons les revenus faibles, moyens et élevés à partir de trois niveaux d'imposition fiscale. Par revenu moyen, nous entendons un revenu situé entre 27,500\$ et 55,000\$.

Le président: Je vois.

M. Carmichael: La réforme fiscale touche un autre groupe important, celui des personnes âgées. D'après nos conclusions, la première étape de la réforme tend à avantager les personnes âgées à revenu élevé.

En nous fondant sur les présentes propositions, nous avons calculé que pour qu'un couple de 65 ans verse en impôt un montant égal à la valeur des prestations de la sécurité de la vieillesse, il doit justifier d'un revenu total de 33,600\$, sans compter ces dernières.

Une étude effectuée par l'Institut C.D. Howe avant la réforme fiscale a révélé que les personnes âgées à revenu élevé bénéficiaient d'un traitement fiscal relativement généreux au Canada et qu'il y aurait lieu de rééquilibrer les prestations destinées aux personnes âgées en modifiant les paiements de transfert et le régime fiscal, afin d'avantager les personnes à faible revenu.

J'ai déjà discuté de cela au mois de janvier lorsque j'ai comparu devant votre Comité. Je vous avais dit qu'il y aurait lieu d'améliorer l'intégration du système et la répartition des prestations. D'après nos recherches préliminaires, il semblerait que la réforme fiscale, et en particulier la première étape, ait laissé de côté cette question. Elle reste donc inscrite à l'ordre du jour.

Pour ce qui est des effets de la première étape de la réforme sur les particuliers, nous en sommes arrivés aux conclusions suivantes: premièrement, l'orientation générale de la réforme améliore l'équité et la progressivité du système mais ce sont surtout les familles situées dans les tranches inférieures et supérieures de revenu qui bénéficient d'une réduction d'impôt. Quant aux prestations versées aux personnes âgées, nous constatons que la réforme n'a pas introduit plus d'équilibre.

Je vais maintenant vous parler des effets de la réforme fiscale sur les entreprises, qu'elles soient ou non constituées en sociétés.

Vous ne serez pas surpris d'apprendre que les sociétés sortent plutôt perdantes de la première étape de la réforme fiscale, dans la mesure où elles ont à absorber une part plus grande du fardeau fiscal. L'abaissement du taux d'imposition prévu à la première étape de la réforme ne compense pas totalement les augmentations d'impôt engendrées par l'adoption des diverses mesures d'élargissement de l'assiette fiscale des sociétés.

Parmi les objectifs-clés de la réforme de la fiscalité des sociétés, le premier visait à réduire les écarts de taux

[Texte]

industries. We think this has been achieved in the first phase of tax reform by the reduction of various business tax deductions favouring certain industries relative to others.

• 1555

Another key objective, which Maureen mentioned, is maintaining the competitiveness of Canadian business relative particularly to the United States. We find maintaining this competitiveness has proven difficult. There has been some marginal reduction in the competitiveness of Canada's business taxation. While there has been a reduction in competitiveness, it will not be a debilitating concern for Canadian business and it will not generate large shifts of activity from Canada to the United States. I will go into it in a bit more detail.

We have approached it by looking at comparisons, pre-reform and post-reform, in both the United States and Canada, firstly for business tax rates and then for the range of the various business deductions, particularly those relating to capital investment.

In 1986, prior to reform in both Canada and the U.S., a typical Canadian manufacturing firm located in Ontario faced a 46% tax rate versus a U.S. tax rate of combined state and federal of about 50%. The Canadian firm in Ontario had about a four percentage point advantage.

In 1988, after U.S. tax reform and with Canadian tax reform beginning to be phased in, we estimate the Canadian firm would face a tax rate of about 41% and the U.S. firm about 39%. In both countries the tax rates will have come down. However, the four percentage point advantage for the Canadian firm will have turned into about a two percentage point disadvantage in 1988.

By 1992, as the Canadian reform is fully implemented, the Canadian firm will be facing a rate of about 36.5%. This assumes that stage two of reform takes place so surtaxes are phased out. It also assumes the Province of Ontario makes a one percentage point reduction in its corporate tax rate. The Canadian firm would end up with about 36.5%; U.S. firms would be about 38.3%. Canada would be back at about a two percentage point advantage relative to the U.S. There would have been some small reduction in our competitive advantage. There would have been a larger reduction in the near term going to a smaller one thereafter.

Tax rates are only part of the equation. As I mentioned back in January, it is also important that the business tax deductions and particularly depreciation schedules be competitive between the two countries. Our preliminary work is really quite interesting. It attempts to boil down the overall effect by calculating present values of the tax deductions for business in each of the two countries. Our preliminary findings are that after tax reform, business tax

[Traduction]

effectifs d'imposition entre les secteurs industriels. Nous pensons que cet objectif a été atteint à l'issue de la première étape de la réforme fiscale, grâce à la réduction de nombreuses exemptions fiscales accordées à certains secteurs industriels par rapport à d'autres.

Maureen a parlé d'un deuxième objectif-clé, à savoir le maintien de la compétitivité des entreprises canadiennes par rapport aux entreprises américaines. Cet objectif s'est avéré difficile à atteindre. La compétitivité de la fiscalité des entreprises canadiennes a enregistré une baisse marginale. Malgré tout, cela n'affaibli pas les entreprises canadiennes et n'entraîne pas non plus de déplacement massif des activités industrielles du Canada vers les États-Unis. Je voudrais revenir là-dessus plus en détail.

Nous avons procédé à des comparaisons entre le Canada et les États-Unis, avant et après la réforme, en nous penchant d'abord sur les taux d'imposition des sociétés et ensuite sur la gamme des diverses déductions, notamment les déductions consenties au titre des investissements en capital.

En 1986, avant la mise en oeuvre de la réforme au Canada et aux États-Unis, une entreprise canadienne de fabrication située en Ontario était frappée d'un taux d'imposition de 46 p. 100 par rapport à 50 p. 100 environ aux États-Unis, si on combine l'impôt fédéral et l'impôt de l'état. Cela donnait donc à l'entreprise ontarienne un avantage de 4 p. 100.

En 1988, après l'application de la réforme américaine et le début de la mise en oeuvre de la réforme canadienne, nous estimons que l'entreprise canadienne sera imposée à 41 p. 100 environ contre 39 p. 100 environ aux États-Unis. Dans nos deux pays, les taux d'imposition auront diminué. Cependant, l'avantage de 4 p. 100 que détenait l'entreprise canadienne se sera transformé en 1988 en un désavantage de 2 p. 100.

En 1992, lorsque la réforme canadienne aura été pleinement mise en oeuvre, le taux d'imposition de l'entreprise canadienne sera de l'ordre de 36.5 p. 100. Nous nous fondons ici sur l'hypothèse que la phase 2 de la réforme aura été appliquée et les surtaxes supprimées. Nous supposons également que la province de l'Ontario aura réduit de 1 p. 100 le taux d'imposition des sociétés. L'entreprise canadienne sera donc imposée à 36.5 p. 100 environ, contre 38.3 p. 100 aux États-Unis. Au bout du compte, notre avantage concurrentiel sera légèrement inférieur, avec une réduction plus forte à court terme et moins forte à long terme.

Toutefois, les taux d'imposition ne constituent qu'un élément de l'équation. Comme je vous l'ai dit en janvier, il est tout aussi important que nos schémas d'exemption fiscale des sociétés et surtout nos structures d'amortissement soient compétitifs par rapport à ceux des États-Unis. Nos analyses préliminaires sont très intéressantes. Nous avons cherché à calculer l'impact de l'ensemble de la réforme à partir de la valeur actuelle des

[Text]

deductions associated with capital expenditures will be similar in both Canada and the U.S. The U.S. will have slightly more attractive deductions for manufacturing buildings, equipment and tools. Canada will have distinctly more attractive deductions for resource extraction and research and development expenditures.

I think it is worth some consideration. We will be giving up some advantage on the manufacturing side, but we will be gaining some advantage in terms of resource extraction and research and development.

Any consideration of the overall competitiveness of the tax system facing business has to take into account the commodity or sales tax reform proposals. Our finding is that the sales tax measures, taken along with the first phase of tax reform, are perverse from the competitiveness point of view. They will hurt the competitiveness of Canadian business in the short term, but if we move on to phase two of the tax reform, there are important competitiveness advantages to be had, particularly where Canadian firms compete with imports.

The Chairman: The sales tax in phase one is perverse.

Mr. Carmichael: Yes.

• 1600

The Chairman: This is the alteration to the wholesale level and two or three other changes that are made.

Mr. Carmichael: The telecommunications tax, the acceleration of payments and that kind of thing.

In terms of the move to the wholesale, for some industries it would be a beneficial effect and would put them on a more even footing with imports. There are therefore both kinds of effects in phase one.

As a summary statement, I think we would say that the increased reliance on the sales tax by extending the reliance on the manufacturing sales tax and broadening its base would have a perverse effect and would make us less competitive in the short term. This again points to the importance of moving on to the second phase.

The overall conclusion in relation to the impact on business would be that our relative tax competitiveness appears to have been marginally reduced when one looks at the U.S. and Canadian reforms in combination. This is especially true in the early years of the reform. However, at this stage of our analysis, we believe the reduction will not be sufficient to generate significant shifts in economic activity from Canada to the United States.

[Translation]

exemptions fiscales accordées aux sociétés dans nos deux pays. D'après nos conclusions préliminaires, il semble qu'à l'issue de la réforme, la valeur des exemptions fiscales accordées aux sociétés au titre des dépenses en capital sera similaire au Canada et aux États-Unis. Les exemptions relatives à la fabrication d'équipements, d'outils et d'immeubles seront légèrement plus attractives aux États-Unis. Mais les exemptions relatives aux dépenses liées à l'exploitation des ressources et à la recherche et au développement seront plus intéressantes au Canada.

Cela vaut la peine d'y réfléchir. Nous allons renoncer à certains avantages dans le secteur manufacturier, mais nous allons en gagner d'autres dans le secteur de l'exploitation des ressources et de la recherche et du développement.

Toute analyse de la compétitivité globale de la fiscalité des entreprises doit tenir compte des propositions de réforme de la taxe de vente ou taxe sur les produits. Nous constatons que l'application combinée des mesures relatives à la taxe de vente et de la première phase de la réforme fiscale a un effet pervers sur la compétitivité. Dans un premier temps, ces mesures se révèlent néfastes à la compétitivité des entreprises canadiennes mais dès que l'on passe à la phase deux, celles-ci reprennent un avantage concurrentiel important et en particulier par rapport aux importations.

Le président: Vous dites que l'application de la taxe de vente pendant la phase 1 a un effet pervers.

M. Carmichael: Oui.

Le président: Vous voulez parler des changements apportés à la taxe sur le prix de gros ainsi que de deux ou trois autres changements.

M. Carmichael: Oui, comme la taxe sur les télécommunications, l'avancement de la date de paiement de l'impôt, etc.

Mais la taxe sur le prix de gros va avantager certains secteurs industriels, surtout par rapport aux importations. La phase I va donc avoir deux sortes d'effets.

En résumé, nous pouvons dire qu'à court terme, la taxe de vente à la fabrication et, par le fait même, l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente auront un effet pervers et nuiront à notre compétitivité. Raison de plus pour mettre en vigueur la deuxième étape.

Quant aux effets de la réforme fiscale sur les sociétés, si nous comparons la réforme canadienne et la réforme américaine, il semble que notre avantage compétitif sur le plan fiscal par rapport aux États-Unis va marginalement diminuer. Cela est surtout vrai pendant les premières années de la réforme. Cependant, à ce stade-ci de notre analyse, nous croyons que cela ne suffira pas à provoquer un déplacement important des activités économiques du Canada vers les États-Unis.

[Texte]

There are a number of areas and projects and perhaps comparisons with particular states that we will have to continue to monitor. We do not see a massive shift hurting the competitiveness of Canadian industry.

On the impact of tax reform on government finances, the dominant fiscal principle that has guided the tax reform white paper at the federal level has been deficit neutrality. In other words, the tax reform should leave the budget deficit projections neither higher nor lower than those projections would otherwise have been.

If one felt the projections were satisfactory before the tax reform, then one would not find any problem with this principle. However, we at the institute remain concerned about the medium-term prospects for the federal deficit and the growth of the federal debt. For this reason, we would have liked to have seen some joining of the objectives of tax reform with the objectives of deficit reduction. The two are not mutually exclusive. Stage two of the reform, by strengthening the economy and broadening the tax base into the sales tax area, we feel, would put Canada in a much less vulnerable position in the 1990s when we may need a more resilient tax structure in order to avoid having deficits go on at too high a level for too long.

I guess I would just say there is some concern about the projections of the budget deficit over the medium term. They relate to three things. One is the relatively optimistic medium-term economic projection. Another is the growing spending pressures we see at this stage of the political cycle. The third is some uncertainty about the revenue yield of base-broadening measures.

I think the estimates of how much tax rate changes will affect government revenues are fairly straightforward. In some cases, however, the estimates of how much base-broadening changes will yield in terms of revenue are less certain.

From a provincial government point of view, tax reform at the federal level has also raised some concerns on the part of various provincial governments in terms of whether the federal changes will really will prove revenue-neutral for the provinces.

A number of provincial governments are concerned that the medium-term economic projections underlying the overall estimates of the impact on provincial governments are too strong.

I will just sum up by saying that from the institute's point of view based on our preliminary analysis, the general thrust of the tax reform is appropriate and quite welcome. We have a concern that there could be foot-dragging on stage two of the reform, which could deny

[Traduction]

Nous devons continuer à surveiller certaines régions et certains projets, et éventuellement faire des comparaisons avec le régime fiscal de certains états. Nous ne prévoyons pas de déplacement majeur des activités industrielles, susceptible de nuire à la compétitivité de l'industrie canadienne.

Quant aux effets de la réforme fiscale sur les finances du gouvernement, il faut savoir que l'ensemble du Livre blanc sur la réforme fiscale au niveau fédéral est fondé sur le principe de la neutralité du déficit. En d'autres termes, la réforme fiscale ne devrait rien changer aux prévisions du déficit budgétaire.

Pour tous ceux qui faisaient des prévisions optimistes avant la réforme fiscale, ce principe ne changera rien. Cependant, au niveau de l'Institut, nous continuons de nous inquiéter des perspectives à moyen terme du déficit fédéral et de la croissance de la dette fédérale. C'est pourquoi nous souhaitons voir se rejoindre les objectifs de la réforme fiscale et ceux de la réduction du déficit. Ils ne sont pas mutuellement exclusifs. En renforçant l'économie et en élargissant l'assiette fiscale de la taxe de vente, nous estimons que la deuxième étape de la réforme devrait permettre au Canada de se trouver dans une position beaucoup moins vulnérable dans les années 1990, période où nous serons peut-être très heureux d'avoir un régime fiscal plus souple, qui nous permette d'éviter un déficit trop lourd et durable.

Je dois dire que les prévisions du déficit budgétaire à moyen terme nous préoccupent. Elles se fondent sur trois éléments: Premièrement, une perspective économique relativement optimiste à moyen terme; deuxièmement, les pressions constantes qui s'exercent au niveau des dépenses à ce stade-ci du cycle politique; et troisièmement, l'incertitude de l'impact qu'auront les mesures d'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les recettes fiscales.

En général, il est relativement aisé de prévoir l'impact de changements fiscaux sur les recettes gouvernementales. Cependant, dans certains cas, les résultats de certaines mesures d'élargissement de l'assiette fiscale sont plus incertains à évaluer.

La réforme fédérale de la fiscalité soulève déjà des questions de la part des gouvernements provinciaux, et on se demande si les changements proposés s'avéreront réellement neutres pour ce qui est des recettes fiscales des provinces.

En effet, plusieurs provinces jugent trop optimistes les prévisions économiques à moyen terme qui sous-tendent l'évaluation générale de l'impact de la réforme sur les gouvernements provinciaux.

En résumé, je dirai qu'à la lumière des résultats de nos analyses préliminaires, l'Institut estime que l'orientation générale de la réforme fiscale est à la fois appropriée et opportune. Au niveau de la deuxième étape nous redoutons que trop de tergiversation fasse perdre aux

[Text]

Canadians a significant part of the benefits of the overall tax reform packages, if the stage two part of the reform is not accelerated.

Concerns with stage one are that tax rates have not fallen for many middle-income Canadians, largely because the shift from personal taxes to a reformed federal sales tax was deferred. If we have phase two, I think it is quite possible we will be able to get these middle-income tax rates down.

• 1605

Secondly, in terms of corporate or business taxation, concerns are that tax rates on new investment have been increased in line with increases that took place in the U.S., but that, without the competitiveness-boosting impact of sales tax reform, stage one in the short term could act as a drag on capital spending.

Thirdly, the fiscal philosophy underlying stage one was deficit neutrality, which assumes we had a satisfactory deficit outlook. The institute, as I said, remains concerned that perhaps we do not.

With that, we will turn it over to the chairman.

The Chairman: Thank you very much.

You said that you did not think we did enough base broadening in phase one. I was wondering what other items of base broadening the C.D. Howe Institute would advocate as a method of giving us more revenue so we could perhaps lower rates.

Mr. Carmichael: It is not primarily in the areas that were looked at in phase one that the base broadening was insufficient. The major area for base broadening that we have not yet tapped is in broadening the base of the commodity tax. That was really what I was referring to.

The Chairman: You also said that we did not target sufficiently on the elderly benefits. You mentioned the figure of \$33,600 before, presumably, a senior citizen starts paying his way. Do I take it that way from you?

Mr. Carmichael: On that point there is some potential, although not one that is going to generate a lot of revenues for the federal government to be able to reduce rates in other areas very significantly.

The Chairman: What would you suggest we do with senior citizens? Some of them have said that the removal of the investment tax credit or the investment deduction of \$1,000 seriously hurts them. The smaller dividend tax credit hurts them. The change in capital gains ratios hurts

[Translation]

Canadiens une bonne partie des avantages de l'ensemble de la réforme fiscale.

Ce que l'on peut reprocher à la première étape, c'est de ne pas avoir fait baisser le taux d'imposition de nombreux Canadiens à revenu moyen, du fait du report de l'application de la nouvelle version de la taxe de vente fédérale à la deuxième étape. Si celle-ci est mise en vigueur, il est tout à fait possible que le taux d'imposition des revenus moyens baisse.

Deuxièmement, en ce qui concerne la fiscalité des entreprises, étant donné que la hausse des taux d'imposition des sociétés intervenue aux Etats-Unis s'est répercutée sur les taux d'imposition des nouveaux investissements au Canada et que la relance de la compétitivité des entreprises canadiennes, attendue de la réforme de la taxe de vente n'a pas eu lieu il se peut qu'à court terme la première étape ait pour effet de freiner les dépenses en capital.

Troisièmement, la première étape s'est appuyée sur le principe de la neutralité du déficit, principe qui suppose des perspectives satisfaisantes au niveau du déficit. Comme je l'ai dit, l'Institut craint que ces perspectives ne soient trop optimistes.

Ceci dit, je voudrais maintenant rendre la parole au président.

Le président: Merci beaucoup.

Vous dites qu'au cours de la première étape, l'élargissement de l'assiette fiscale n'a pas été suffisant. Quelles autres mesures d'élargissement de l'assiette fiscale l'Institut C.D. Howe préconise-t-il en vue d'augmenter les recettes fiscales d'abord et peut-être d'abaisser les taux d'imposition ensuite?

M. Carmichael: Ce n'est pas tellement que l'élargissement de l'assiette fiscale dans les secteurs visés par la première étape soit insuffisant, mais plutôt que l'application de la nouvelle taxe de vente, facteur très important, n'est pas encore intervenue. C'est à cela que je faisais allusion.

Le président: Vous nous avez également dit que nous n'avions pas suffisamment équilibré les prestations des personnes âgées. Vous avez cité le chiffre de 33,600\$. Je suppose qu'il s'agit d'un revenu avant tout déboursé. Est-ce bien cela?

M. Carmichael: A ce chapitre, le gouvernement fédéral a plusieurs possibilités de réduire l'impôt versé par certaines catégories de personnes âgées, bien que cela n'entraînera pas une hausse marquée des recettes fiscales.

Le président: Que faut-il faire pour les personnes âgées? Certaines d'entre elles nous ont dit que la suppression du crédit d'impôt pour investissement et de la déduction de 1,000\$ pour intérêts de placement les touchait beaucoup. Elles s'estiment lésées par la réduction

[Texte]

them. Would you agree with that; and, if so, what further targeting should we have?

Mr. Carmichael: This is really a question of whether or not tax reform should have been seen as something more in the way of overall fiscal reform that would look at the benefits packages for various groups of individuals in society, which are made up of both transfer payments and tax treatment. For the elderly, many of the issues that would generate a more targeted approach, that would generate more after-tax benefits to lower-income elderly people and less after-tax benefits to higher-income elderly people would come about by combining, for example, the OAS and the GIS payments, providing some inflation protection for those, and then providing a system whereby the total value of those benefits phased out, perhaps to zero, at a certain higher-income level.

The Chairman: Let us face it, the present OAS and GIS are indexed to the CPI. You are suggesting that we perhaps should have had a phase-out of the OAS. The GIS obviously phases out.

Mr. Carmichael: Yes.

The Chairman: As people earn more money, they get less GIS, roughly \$1 off for every \$2 they earn.

Mr. Carmichael: That is right.

The Chairman: The OAS, you are suggesting, we should have phased out as well, recapturing it or taxing it back. Is that the suggestion?

Mr. Carmichael: Yes. One option for doing that is to combine OAS and GIS into a single type of payment that would phase out over an appropriate interval.

The Chairman: Yes. The cheques right now in fact combine the OAS and GIS in one payment, except that you run out of GIS eventually, and then you continue with your old-age security. In other words, there is a phase-out in the GIS.

Are you suggesting that phase-out be carried on in the same fashion, \$1 for \$2, with the OAS?

Mr. Carmichael: It is certainly an option.

The Chairman: Have you put figures to mind on that to figure out what kinds of dollars we would in fact save the treasury and whether we would be able to change tax rates appropriately as a result of that suggestion?

• 1610

Ms Farrow: There are not many elderly up in those high-income brackets, so I do not think you are going to be saving large amounts of revenue.

The Chairman: From a political point of view, you are going to wind up getting scalped.

Ms Farrow: Yes, that is right.

The Chairman: If you could show me piles of revenue, it might be different.

[Traduction]

du crédit d'impôt sur les dividendes et de la déduction au titre des gains en capital. Etes-vous d'accord? Si oui, comment envisagez-vous un meilleur équilibre?

M. Carmichael: Il faudrait savoir si la réforme fiscale aurait dû considérer le montant des prestations versées à différents groupes sociaux, montant qui dépend à la fois des paiements de transferts et du régime fiscal. Pour harmoniser les prestations dont bénéficient les personnes âgées, c'est-à-dire pour augmenter le revenu après impôt des personnes âgées à faible revenu et diminuer celui des personnes âgées à revenu élevé, il faudrait, par exemple, combiner les paiements de la SV et du SRG, prévoir une certaine protection contre l'inflation et élaborer un système en vertu duquel plus le revenu serait élevé et plus le niveau des prestations tendrait à zéro.

Le président: Vous savez très bien qu'à l'heure actuelle la SV et le SRG sont indexés selon l'IPC. Vous dites que l'on devrait peut-être prévoir la suppression progressive de la SV. C'est déjà le cas pour le SRG.

M. Carmichael: Oui.

Le président: Plus les gens gagnent de l'argent, moins le SRG est élevé. Chaque fois qu'ils gagnent 2\$, le SRG diminue de 1\$.

M. Carmichael: C'est exact.

Le président: Voulez-vous dire que la SV devrait elle aussi être supprimée progressivement ou encore imposée au moment où elle est touchée?

M. Carmichael: Oui. Une possibilité consisterait à combiner la SV et le SRG en un seul versement dont le montant serait dégressif jusqu'à suppression.

Le président: Oui. A l'heure actuelle, on ne reçoit qu'un seul chèque pour le SRG et la SV sauf qu'à un moment donné, les paiements du SRG cessent tandis que ceux de la SV continuent. Autrement dit, il y a suppression progressive du SRG.

Préconisez-vous la même suppression progressive de la SV, à raison de 1\$ pour 2\$?

M. Carmichael: C'est une possibilité.

Le président: Avez-vous essayé de calculer les économies que cela représenterait pour le Trésor et pouvez-vous nous dire si on ne pourrait pas, en conséquence, abaisser les taux d'imposition?

Mme Farrow: Peu de personnes âgées ont un revenu élevé et je doute que l'on puisse réaliser des économies significatives.

Le président: Politiquement, vous risquez de vous faire scalper.

Mme Farrow: Oui, c'est vrai.

Le président: Si vous pouviez me démontrer les économies réalisables, ce serait différent.

[Text]

Ms Farrow: There was an opportunity, when we were looking at tax reform, to view the social packages in terms of transfer payments and taxation.

In the elderly package, this has not necessarily been done. In fact, you can argue that single retired people are on the low side of the benefit package, and that the more affluent retired married couple gain more.

The Chairman: That was not the indication we had when we did our charting. For example, the benefit to an old-age couple earning approximately \$52,000 is barely \$100 from tax reform. In other words, that senior citizen couple gets little advantage out of the tax reform. If they wound up with an automobile they were driving for some business use, they might wind up having a very substantial increase in taxation. I wonder whether you have done any similar charting based on the white paper figures.

Mr. Carmichael: It is in progress, but the comparison we are making is not really between the situations before and after reform. I think our figures would agree with those you just mentioned, but the conclusion we had arrived at in a study prior to tax reform was that the tax and transfer treatment of the high-income elderly was relatively generous, and that one option for redressing this situation was to look at the transfer side of the equation. This has not been done. It was not part of the mandate.

It remains one of the areas where there are some equity questions that have not been resolved in terms of this tax reform. Some groups in society have threshold levels at which the transfers they are receiving from government are equalling the taxes they are paying. It is something that remains to be resolved in a later stage.

Miss Nicholson: My question relates to sales tax. You have expressed yourselves as being in favour of a shift to a broad-based consumption tax. I wonder if you could tell us the advantages in moving in that direction and away from the present emphasis on income tax. It is, after all, quite a revolutionary change.

Mr. Carmichael: We do have a federal sales tax in the manufacturing sales tax. Economists and tax specialists for 20 years have agreed that it does not serve the country well. It has been in the interest of Canada for a long time to change that tax, but we have been unable, in spite of many studies of it and proposals for change, to get the change done.

Our view is that some replacement of the current manufacturer sales tax with a more broadly based tax that would not focus the impact of this tax on a narrow group of industries, that would not essentially tax our exports, and that would not put our domestically produced goods at a disadvantage in competition with imports, would be

[Translation]

Mme Farrow: Dans le contexte de la réforme fiscale, nous aurions pu considérer les prestations sociales du point de vue des paiements de transfert et de la fiscalité.

Cela n'a pas été fait systématiquement pour les prestations des personnes âgées. En fait, il est fort probable que les prestations d'un retraité célibataire soient moins avantageuses que celles d'un couple retraité plus aisé.

Le président: Ce n'est pas ce que nous avons comme données quand nous avons fait nos graphiques. Par exemple, la réforme fiscale n'apporte que 100\$ de plus à un couple de personnes âgées ayant un revenu d'environ 52,000\$. Autrement dit, ce couple ne retire pas tellement de profit de la réforme fiscale. Et en supposant qu'elles aient une voiture dont elles se servent également pour affaires, leurs impôts risquent d'augmenter sensiblement. J'aimerais savoir si vous avez fait des graphiques similaires à partir des chiffres contenus dans le Livre blanc.

M. Carmichael: Nous sommes en train, mais nous ne faisons pas vraiment de comparaisons entre la situation avant et après la réforme. Nos chiffres sont similaires à ceux que vous venez de citer, bien que, d'après une étude réalisée avant la réforme fiscale, il semblerait que la fiscalité et le système des paiements de transfert soient relativement généreux à l'égard des personnes âgées à revenu élevé. Pour redresser cette situation, nous avons la possibilité de nous baser sur les paiements de transfert. Nous ne l'avons pas fait. Cela ne relevait pas de notre mandat.

Cela reste cependant l'un des domaines où la présente réforme fiscale n'a pas répondu à toutes les questions. Certains groupes sociaux paient effectivement en impôt un montant égal à celui qu'ils reçoivent du gouvernement sous forme de paiements de transfert. C'est un problème que nous devons résoudre ultérieurement.

Mme Nicholson: J'aimerais vous poser une question sur la taxe de vente. Vous nous avez dit que vous étiez favorable à une taxe à la consommation dont l'assiette serait élargie. Pourriez-vous nous dire quels avantages cela présenterait par rapport aux mesures actuelles qui mettent l'accent sur l'impôt sur le revenu? Après tout, il s'agit d'un changement tout à fait révolutionnaire.

M. Carmichael: La taxe de vente à la fabrication englobe une taxe fédérale de vente. Mais depuis 20 ans, économistes et fiscalistes reconnaissent que ce système n'est pas très avantageux pour le Canada. Cela fait longtemps que nous aurions eu intérêt à modifier le système, mais malgré toutes les études réalisées et toutes les propositions formulées, nous n'avons pas été en mesure de le faire.

Nous estimons que l'économie canadienne tout entière bénéficierait du remplacement de l'actuelle taxe de vente à la fabrication par une taxe dont l'assiette serait plus large. Ainsi, la taxe ne toucherait pas qu'un groupe restreint de secteurs industriels, elle ne pénaliserait pas autant nos exportations et ne désavantagerait pas nos

[Texte]

greatly to the advantage of the Canadian economy as a whole. The question is, if you are going to replace it, what do you replace it with; and in the process, do you go beyond just replacing it and put more emphasis on that type of a tax? There I think the second consideration comes into play, and it is that the U.S., our closest neighbour and trading partner, made a significant move to reduce personal marginal tax rates a year and a half ago, and in the process put a considerable degree of pressure on Canada's marginal tax rates.

As I expressed in January, if we want to get our personal tax rates down to the vicinity of those tax rates in the United States, we have to have some place to generate the revenue to finance our ongoing government operations. There is a limit to how much we can shift into the corporate or business taxation. We have shifted some in that direction already. However, the objective, I think, is to get rid of this really very injurious manufacturer sales tax that we have and to replace it with something more broadly based that allows us also to bring down the personal income tax rates.

That is basically why we have favoured this kind of move. At the same time, it also encourages saving and investment relative to consumption and the longer-term growth of the economy. This is another reason why this type of tax has been advocated not just in Canada but in several other countries.

Miss Nicholson: You are obviously very concerned with the deficit, and having a sales tax in existence, a broadly based consumption tax, would certainly offer governments a very easy way of increasing taxes either to reduce the deficit or to finance further government spending. Do you have any comment on that?

Mr. Carmichael: I think the objective of sales tax reform per se should not be to reduce the budget deficit, to put in place a tax base that we can apply a higher rate to and bring the budget deficit down with. The more important objectives have to be to get rid of the distortions in the current manufacturer sales tax, to improve the efficiency and competitiveness of Canadian firms, and out of that to generate some stronger growth for the Canadian economy.

In the process, however, you will have broadened the consumption tax base. Should we run into rough sailing in the 1990s, should there be a third oil shock, for example, should there be a sharp increase in interest rates that comes from outside of Canada and is beyond our control and puts the Canadian economy into recession, and assuming all this happens while we still have a very large deficit, having a broad tax base to deal with that kind of situation will put us in a much less vulnerable situation than we are in today. However, I would not advocate moving ahead with sales tax reform primarily on the grounds of having it there to cut the budget deficit.

[Traduction]

produits canadiens par rapport aux importations. La question est de savoir par quoi la remplacer. Et dans ce processus de remplacement, doit-on mettre l'accent sur un nouveau type de taxe? C'est ici qu'intervient, je crois, une seconde dimension, à savoir que les États-Unis, qui sont nos voisins et partenaires commerciaux les plus proches, ont décidé il y a un an et demi de réduire le taux d'imposition marginale des particuliers, décision qui a exercé des pressions considérables au niveau des taux d'imposition marginale au Canada.

Comme je l'ai dit en janvier, si nous voulons que nos taux d'imposition des particuliers se rapprochent des taux en vigueur aux États-Unis, nous devons mettre en place un mécanisme qui génère les recettes fiscales dont nous avons besoin pour financer les opérations courantes du gouvernement. Il y a des limites à ce que l'on peut faire au niveau de l'impôt des sociétés. Nous avons déjà pris certaines mesures en ce sens. Cependant, nous avons pour objectif de nous débarrasser de cette malheureuse taxe de vente à la fabrication et de la remplacer par une taxe dont l'assiette sera plus large, ce qui nous permettra de rabaisser les taux d'imposition des particuliers.

C'est la raison pour laquelle nous sommes favorables à la réforme. En même temps, nous contribuons à encourager l'épargne et l'investissement par rapport à la consommation, et par là même, à favoriser la croissance à plus long terme de l'économie. C'est l'une des raisons pour lesquelles d'autres pays que le Canada préconisent également ce type de taxe.

Mme Nicholson: Vous semblez très préoccupés par le déficit et il est vrai qu'une telle taxe à la consommation dont l'assiette serait élargie offrirait au gouvernement un moyen très facile d'augmenter ses recettes fiscales pour réduire le déficit ou pour financer d'autres dépenses. Avez-vous des commentaires à faire là-dessus?

M. Carmichael: La réforme de la taxe de vente ne devrait pas, en soi, viser à réduire le déficit budgétaire ou à élargir l'assiette de l'impôt, en vue d'accroître les recettes fiscales et de réduire le déficit budgétaire. Les objectifs essentiels de la réforme de la taxe de vente consistent à supprimer les écarts engendrés par la taxe de vente à la fabrication telle qu'elle existe à l'heure actuelle, à améliorer l'efficacité et la compétitivité des entreprises canadiennes et, par le fait même, à renforcer la croissance de l'économie canadienne.

C'est un processus qui passe nécessairement par l'élargissement de l'assiette de la taxe à la consommation. Supposons que les années 1990 s'annoncent difficiles, qu'un troisième choc pétrolier se produise, que la hausse brutale et hors de notre contrôle des taux d'intérêt à l'étranger plonge l'économie canadienne dans une récession, et enfin que tous ces événements interviennent dans le contexte d'un déficit budgétaire très important. Avec une assiette d'impôt plus large, nous serions beaucoup moins vulnérables. Ceci dit, je ne pense pas que la réforme de la taxe de vente puisse être considérée comme un mécanisme de réduction du déficit.

[Text]

Miss Nicholson: One further question. You have cited as one of the advantages of a sales tax, or a consumption tax, that it encourages savings. Rather recently we have seen many people hoping for consumer-led recoveries. How do you balance those? How do you both depress consumption and...?

Ms Farrow: If you encourage savings, it means as the savings are built up there are opportunities for the consumers to release the savings. At the same time, their confidence level rises. Also, they will spend according to the product life cycle of the various items they have in their basket of goods. So in fact although you are encouraging savings, I think you will find that the consumption cycle goes very much in a normal behavioural pattern. Of course with an aging population, you are also into a slow-down of consumption, which is always an issue with an aging population.

• 1620

What I am trying to say is that they do not necessarily go against each other. They are actually complementary, because without the ability to consume you will not get the consumption-led recoveries. Now, they are more difficult to manipulate than they were back in the 1960s or early 1970s, when you had young families, household formation at very high levels, and you could stimulate through tax breaks some very interesting consumer-led recoveries. The 1974-75 recession that Canada did not have, which was consumer-led, is a very good example.

You will be able to do that again, quite likely, if consumer debt is down and savings are up; but you are not going to be able to do it if the consumer does not have that savings behind him and does not have the vehicle to spend. I think that is particularly true if you look at the life cycle we are all in now, particularly savings toward pensions and toward retirement; we were just talking about that earlier. It is extremely important, even in terms of financing the deficit down the road, to have very sound consumers; "sound" means that they have some money behind them, they have some equity behind them so they can then finance their way through certain ups and downs of the business cycle.

Miss Nicholson: Thank you.

Mr. Cassidy: I have some questions. I would like to actually bring a question on the comparison of the United States and Canada. The figures you gave are interesting. At the same time, the Americans are in a somewhat different situation than we are in the sense that they have a much heavier balance of payments deficit than we have, particularly because of the trade deficit. Although relatively speaking their deficit is not as heavy as ours, the combination of a heavy governmental deficit with a

[Translation]

Mme Nicholson: J'ai une autre question. Parmi les avantages de la taxe de vente, ou taxe à la consommation, vous dites qu'elle encourageait l'épargne. Récemment, plusieurs témoins nous ont dit espérer que la relance viendra des consommateurs. Comment pouvez-vous concilier ces deux choses? Comment pouvez-vous pénaliser la consommation et...?

Mme Farrow: Si vous encouragez l'épargne, les consommateurs auront davantage de possibilités d'utiliser l'épargne qu'ils auront réalisée. En même temps, l'épargne leur redonne confiance. Par ailleurs, les consommateurs vont dépenser en fonction de leurs besoins et du stade qu'ils ont atteint dans leur cycle de vie. Tout en encourageant l'épargne, vous constaterez que le cycle de la consommation se poursuivra normalement. Il faut également tenir compte du vieillissement de la population et du ralentissement de la consommation qui l'accompagne.

Ce que je veux dire, c'est que l'épargne et la consommation ne sont pas nécessairement contradictoires. Je dirais même qu'elles sont complémentaires dans la mesure où il ne saurait y avoir de relance de la consommation si les gens n'ont pas les moyens de consommer. Il est vrai qu'il est beaucoup plus difficile aujourd'hui que dans les années 60 ou qu'au début des années 1970 de manipuler les consommateurs. À l'époque, les familles étaient plus jeunes, le taux de formation des ménages était très élevé et il était possible de susciter une relance marquée de la consommation par le truchement d'incitations fiscales. La récession de 1974-1975 qui a épargné le Canada est un très bon exemple de l'influence des consommateurs sur l'économie.

Il est probable que cela se reproduise, à condition que l'épargne soit forte et l'emprunt peu élevé. Mais cela ne sera pas possible si les consommateurs n'ont pas d'économies derrière eux et s'ils n'ont pas les moyens de dépenser. Je crois que c'est particulièrement vrai à l'heure actuelle, compte tenu du cycle de vie dans lequel nous nous trouvons. Les gens économisent pour leur retraite et leur pension. Nous en parlions tout à l'heure. Il est extrêmement important que les consommateurs aient les reins solides, même s'il s'agit de financer le déficit à long terme. Par «solides», je veux dire qu'ils doivent avoir des arrières, qu'ils doivent avoir un peu d'argent derrière eux, de façon à pouvoir traverser les hauts et les bas du cycle économique.

Mme Nicholson: Merci.

M. Cassidy: J'ai quelques questions à vous poser. J'aimerais revenir sur la comparaison que vous avez faite entre le Canada et les États-Unis. Les chiffres que vous nous avez donnés sont intéressants. Cependant, la situation des Américains est un peu différente de la nôtre, en ce sens que le déficit de leur balance de paiements est beaucoup plus lourd que le nôtre, à cause notamment de leur déficit commercial. Quant au déficit du gouvernement américain, qui, relativement parlant, est

[Texte]

vulnerable international situation means that their government deficit is probably less supportable in the long term than ours. In other words, the pressure to do something about it is more substantial.

That leads me to the question. When you compare tax rates between Canada and the United States, I always feel we get whip-sawed here when various interest groups come in and say look what the taxation is in Arkansas; how on earth can we do business or keep our scientists or managers here in this country when they can go down to such-and-so jurisdiction in the United States and get such an incredibly low rate of tax? Well, most Canadians do not want to live in Arkansas. The doctors who have gone to Texas have found that is not much fun either. So in practical terms, it is not quite as competitive as people think.

In your view, will the American tax rates stay at the kinds of levels they were brought down to by the combination of the supply-side reforms and tax reform, or in fact are those rates going to creep up or climb up when the Americans eventually decide to come back to a more normal kind of fiscal stance? Will that then give even more room than we have now to manoeuvre in terms of our tax rates on the personal and corporate side?

Ms Farrow: It is a very interesting question. I think you can go on and ask also what is the multi-dimension of competitiveness, because the U.S. and Canada can become as competitive as they like between each other, but if they do not compete with the outside world offshore they are not going to be doing too much. They are going to be importing. So there is another dimension you have not raised.

• 1625

Dealing with whether the U.S. really is going to be forced to raise taxes, because that is really the question you are asking me, I think you have to say that when they are the largest debtor in the world—they are running an enormous trade deficit which is not going to turn around very quickly and we are all aware of that, and they have a very large budget deficit—the pressures are going to be on them, particularly once they get through next November.

Once they are into 1989, someone is going to have to bite the bullet and when they bite that bullet, they are going to have to cut expenditures. Of course, if they get an arms deal with the Russians, that will do it. That will turn that deficit and the budgetary deficit substantially in the right direction. If they do not get that kind of deal or something along those lines where you change government expenditures significantly, then I do not have to tell this audience that you have to raise the revenue side, and the revenue side means raising taxes. I think there is a chance—and you cannot deny it—that down the

[Traduction]

moins élevé que le nôtre, il sera probablement beaucoup plus difficile à gérer à long terme, dans la mesure où les États-Unis sont beaucoup plus vulnérables au niveau international. Autrement dit, leurs raisons d'agir sont beaucoup plus fortes.

J'en arrive à ma question. Pour en revenir à la comparaison que vous avez faite entre les taux d'imposition en vigueur au Canada et aux États-Unis, je suis toujours un peu déboussolé lorsque j'entends les différents groupes d'intérêt qui viennent nous voir nous parler du taux d'imposition en Arkansas. Comment diable peut-on faire des affaires, nous disent-ils, ou inciter nos chercheurs scientifiques ou nos gestionnaires à rester au Canada quand ils peuvent bénéficier d'un taux d'imposition aussi incroyablement bas dans tel ou tel état? Eh bien, sachez que la majorité des Canadiens ne veulent pas vivre en Arkansas. Les médecins qui sont partis au Texas ont constaté que tout n'était pas rose là-bas non plus. En pratique, les avantages ne sont pas aussi grands que les gens le croient.

A votre avis, pensez-vous que les taux d'imposition aux États-Unis se maintiendront au niveau qu'ils ont atteint grâce à la réforme fiscale et aux changements engendrés par une situation d'offre, ou bien pensez-vous qu'ils vont regimber quand les Américains finiront par décider d'en revenir à un régime fiscal plus normal? Cela nous donnera-t-il une plus grande marge de manoeuvre au niveau de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés au Canada?

Mme Farrow: C'est une question très intéressante. On ne peut pas non plus négliger le caractère multidimensionnel de la compétitivité. Le Canada et les États-Unis auront beau se faire une concurrence acharnée, cela ne rimera pas à grand-chose s'ils ne sont pas également en concurrence avec le monde extérieur. Ils seront bien obligés d'importer. C'est là une dimension que vous n'avez pas évoquée.

Quant à savoir si les États-Unis vont vraiment être forcés d'augmenter leurs impôts, car c'est bien ce que vous me demandez, n'est-ce pas, il ne faut pas oublier qu'ils ont la plus forte dette du monde. Nous savons tous que leur énorme déficit commercial ne se résorbera pas du jour au lendemain. Quant à leur déficit budgétaire, il est également très lourd et ils vont être soumis à des pressions considérables, en particulier dès novembre prochain.

Dès 1989, il faudra bien que quelqu'un prenne le taureau par les cornes et que les dépenses soient réduites. Bien sûr, si les négociations sur les armements avec les Russes aboutissent à quelque chose, le problème sera résolu. Et cela contribuera à absorber une bonne partie du déficit budgétaire. Par contre, si les États-Unis ne concluent pas d'entente susceptible de contrebalancer les dépenses gouvernementales, je n'ai pas besoin de vous dire qu'ils devront augmenter leurs recettes, c'est-à-dire les impôts. S'ils ne réussissent pas à comprimer leur déficit budgétaire, il y a de bonnes chances, et vous ne

[Text]

road, by 1990, if the budget deficit is not brought into line, they are going to be forced to raise those taxes. You could argue, though, that we also could quite likely be in the same situation.

There is another dimension to that one. You were talking about the competitiveness north-south across. . .

Mr. Cassidy: Yes.

Ms Farrow: I think you have to look at the role of the multinational, because there is a whole dynamic between how the multinational will do its product mandating, where it will do its R and D, and how it will structure itself. I think you should consider in your deliberations the tax situations in other countries, and that takes you beyond the North American continent. Do you have a second question?

Mr. Cassidy: Yes. What is the tax situation here after tax reform?

Ms Farrow: We have to be very, very conscious all the time of what is going on across the international boundaries in terms of tax reform and tax competitiveness, because it is a major issue. It is a major issue on our resource side. There are two issues with a resource company: the quality of its reserve and the competitive tax situation. If you have those two things right, you are a winner. If you do not have them right, you are dead. You can go through a whole number of industries, and that is a very important criterion.

Mr. Cassidy: Let me pursue this a bit further. You said a moment ago that competitiveness is in fact a whole lot of other factors, as well.

Ms Farrow: Yes.

Mr. Cassidy: In the first place, taxes are not just direct taxes, they are also such things as what industry has to pay in employments costs per employee. It is the interest rates, in which we tend to have a disadvantage. It is quality of labour force. It is social stability. It is congestion costs to major cities, Toronto having an advantage, for example, over New York in that particular area, etc.

Given all of that, to what extent, in your view, is the tax rate and the kind of comparison that Mr. Carmichael gave a minute ago, showing that in 1990, for example, that there might be a 2% advantage—to what extent is that the only factor to look at, and to what extent is there in fact some flexibility in that area, provided we do not obviously raise, let us say, our marginal rates and corporate taxes up to 65% and/or kind of move ourselves into a completely different sphere from competitive jurisdictions?

[Translation]

pourrez pas dire le contraire, que d'ici 1990, ils soient obligés de relever les taux d'imposition.

Vous me direz que nous devons également tenir compte d'une autre dimension. Vous avez parlé de la compétitivité nord-sud. . .

M. Cassidy: Oui.

Mme Farrow: Il ne faut pas oublier le rôle des multinationales. En effet, la façon dont les multinationales structurent leurs opérations, organisent leur recherche et développement et planifient la commercialisation de leurs produits obéit à une dynamique propre. Vous devriez également tenir compte, dans vos délibérations, de la situation fiscale qui prévaut dans d'autres pays, à l'extérieur du continent nord-américain. Vous avez une deuxième question?

M. Cassidy: Oui. Comment peut-on définir la situation fiscale du Canada après la réforme fiscale?

Mme Farrow: Nous ne devons jamais perdre de vue ce qui se passe de l'autre côté de nos frontières au chapitre de la réforme fiscale car la compétitivité des régimes fiscaux est un élément majeur. Surtout pour un pays comme le Canada, qui dépend des ressources naturelles. Dans le secteur des ressources naturelles, les deux dimensions primordiales pour une entreprise sont: la qualité des réserves et la compétitivité du régime fiscal du pays où elle est implantée. Si ces deux conditions sont remplies, vous êtes gagnant. Sinon, vous êtes mort. C'est un critère très important qui vaut pour plusieurs secteurs industriels.

M. Cassidy: Permettez-moi d'aller un peu plus loin. Vous venez de dire que la compétitivité sous-entend toute une série d'autres facteurs.

Mme Farrow: C'est vrai.

M. Cassidy: Pour commencer, quand on parle d'impôt on ne parle pas seulement d'impôt direct. Il faut également tenir compte de tous les coûts liés à l'emploi qu'une industrie doit encourir par employé. Il faut tenir compte des taux d'intérêt, qui tendent à nous désavantager. Il faut tenir compte de la qualité de la main d'oeuvre, de la stabilité sociale, des coûts liés à l'encombrement des grands centres etc. A ce titre, on peut dire que Toronto a un avantage sur New York, par exemple, etc.

Somme toute, pouvez-vous nous dire dans quelle mesure les comparaisons avancées par M. Carmichael sont significatives? Il nous a dit qu'en 1990, nous aurions un avantage de 2 p. 100. Est-ce le seul facteur à prendre en considération et n'avons-nous pas une certaine marge de manoeuvre dans ce domaine, à condition bien sûr que le taux d'imposition marginal et que le taux d'imposition des sociétés ne passent pas à 65 p. 100, ce qui nous placerait dans une situation tout à fait différente du point de vue de la compétitivité?

[Texte]

Mr. Carmichael: Let me answer that. I think I agree entirely that there is a whole range of factors that determine the competitiveness of Canada or of particular provinces in Canada versus states in the United States as a location for investment. I think that is really what we are talking about here—where are firms going to locate their next plants. However, the statistics I quoted indicated that, prior to tax reform in the two countries, the typical Ontario manufacturing firm in fact had a tax advantage. Along with that, it had a number of other advantages, among them many of the things you mentioned.

• 1630

In spite of those things, capital was not flowing rapidly from south of the border to north of the border to take advantage either of the tax advantage or all of the other factors that you considered, so one could say that while we had a favourable climate in Ontario, it was not so favourable that the scales were tilted so that investment was flowing dramatically from Arkansas, to use your case, into Ontario. We had some kind of equilibrium sort of situation prior to tax reform.

I think we cannot allow ourselves, again, to use a phrase of yours, to be whip-sawed by changes that take place in other jurisdiction. At the same time, one has to monitor and keep on top of those changes and then in a systematic way, make sure, over a period of years, that the tax system in each of the jurisdictions in Canada is moving in a way that is relatively competitive.

We have to make the most of our advantages, some of which have to do with our social program financing and various other kinds of services that we provide to business, etc., but we have to continue to keep an eye on the overall mix of factors that influence competitiveness.

I think it would be wrong, for example, to say that because we have certain advantages, we can therefore move out of line with some of the neighbouring states in the United States and expect that the advantages we have will not lead to some movement of activity over a period of years.

I agree that we have lots of advantages and there are many factors involved in the overall calculation, but in the long run you have to keep an eye on these tax factors, too, which I think is just exactly what we are doing.

Mr. Cassidy: I would like to pursue that point, but I will change over to this one.

Ms Farrow: There is another point. If you look at manufacturing, it is the unit cost of production, so you have to look by sector and say, what is the real key that makes you competitive or not competitive, and you can assist it through a tax climate which is positive for that industry.

Mr. Cassidy: But is only one of many factors.

[Traduction]

M. Carmichael: Laissez-moi vous répondre. Je suis tout à fait d'accord avec vous pour dire, qu'en matière d'investissement, il existe un ensemble de facteurs qui déterminent la compétitivité du Canada ou d'une province canadienne en particulier par rapport à tel ou tel état des États-Unis. Car c'est bien d'investissement qu'il s'agit. Il s'agit de savoir où les entreprises vont chercher à s'implanter. Selon les statistiques que je vous ai fournies, il semble qu'avant l'intervention de la réforme fiscale dans nos deux pays, les usines de fabrication implantées dans l'Ontario bénéficiaient de certains avantages du point de vue fiscal. Sans parler des autres avantages que vous avez mentionnés.

Pourtant, les capitaux ne se sont pas mis à affluer du sud au nord de la frontière pour en tirer profit. Et si le climat de l'Ontario est favorable à l'investissement, sans doute ne l'est-il pas assez pour faire pencher la balance et attirer massivement les capitaux de l'Arkansas, pour reprendre votre exemple. Il existait donc une sorte de situation d'équilibre avant la réforme fiscale.

Pour reprendre une autre expression que vous avez employée, nous ne pouvons pas nous permettre de nous laisser déboussoler par ce qui se passe ailleurs. En même temps, il faut rester conscient de ces changements et les dominer, afin de faire systématiquement en sorte qu'au cours des années le régime fiscal de chacune des provinces du Canada évolue de manière à rester relativement compétitif.

Nous devons tirer le maximum de profit des avantages qu'offre le Canada au chapitre du financement des programmes sociaux, des nombreux services fournis à l'entreprise et cetera, mais nous ne devons pas perdre de vue l'ensemble de tous les autres facteurs qui influencent la compétitivité.

Ce serait une erreur de négliger l'évolution fiscale de certains états américains avoisinants, par exemple, sous prétexte que nous avons certains avantages, pour nous étonner, au bout de quelques années, que ceux-ci n'aient pas généré davantage d'activités.

Je conviens que ces avantages sont réels mais de nombreux autres facteurs entrent en jeu, et à long terme, nous devons les prendre en considération. C'est ce que nous faisons.

M. Cassidy: J'aimerais continuer mais je vais passer à un autre sujet.

Mme Farrow: Il y a autre chose. Dans le secteur de la fabrication, c'est le coût de l'unité de production qui entre en ligne de compte. Il faut donc déterminer ce qui fait la compétitivité de chaque secteur et créer un climat fiscal favorable à chacun.

M. Cassidy: Ce n'est qu'un facteur parmi d'autres.

[Text]

Ms Farrow: It is only one, yes.

Mr. Cassidy: Now, would you agree that since capital can move across the border almost instantaneously whereas it can take years for someone who is Canadian, for example, to physically move and establish residence in the United States because of immigration rules and those kinds of things, therefore there is a substantially greater degree of leeway in terms of tax differentials which are tolerable over the long term between Canada and the United States? Let me be very specific.

Tax reform proposes to cut marginal rates on upper-income levels very sharply to the extent that three out of four people earning over \$100,000 a year, we are told in the tax white paper, will get a very substantial tax cut, something I find difficult to accept.

If we were to bring in another tier of tax rates, for example, for high-income earners, is there anything fundamental in Canada-U.S. tax relations which would make that an insupportable kind of change?

Mr. Carmichael: It is not insupportable, but I think as you get to the higher-income ranges, you are talking about the more mobile, highly skilled professional people. I think, to a certain extent, that as you go into those ranges, you do have some of the more entrepreneurial, more mobile kinds of people. Every person will have to make his or her own judgment, and many people might go and then come back.

I think to the extent that Canadians are prepared to go elsewhere in the world and take their capital with them to establish new operations or whatever, they will be welcome in most places they want to go, just as people from most other countries who want to come to Canada find the welcome mat available to them here.

I do not think there is anything that would make moving to a higher tax rate totally unsustainable, but I think there would be some costs involved and we would only see how great those costs would be if we attempted to put in place a higher rate for another higher level of income.

Mr. Cassidy: Your said for middle-income families, the more kids, the more chances of loss—and this is a very specific question. Are you therefore saying that the child tax credit proposed in the white paper is probably inadequate and should be substantially increased and that there is a kind of a gap there or just an egregious error, which I suppose is the current term? Something in fact went out of whack, given the fact that anybody with kids knows that raising kids is a lot more expensive than being a "dink", which I think is the current name for those who have a lot of income and no kids.

• 1635

Mr. Carmichael: I think this is a question that cannot be resolved by someone from the C.D. Howe Institute or some official at the Department of Finance. It is a societal

[Translation]

Mme Farrow: Oui, en effet.

M. Cassidy: Étant donné que les capitaux peuvent franchir les frontières presque instantanément, alors qu'il faut parfois cinq ans pour qu'un Canadien, par exemple, s'installe physiquement et établisse sa résidence aux États-Unis à cause des règlements de l'immigration, entre autres ne pensez-vous pas que la réforme fiscale donnera encore plus de marge de manoeuvre aux investisseurs, si les écarts entre les taux d'imposition au Canada et aux États-Unis deviennent intolérables? Laissez-moi préciser.

La réforme fiscale propose de réduire sensiblement le taux d'imposition marginal des revenus élevés, à tel point que, d'après le livre blanc, 75 p. 100 des personnes gagnant plus de 100,000\$ par an bénéficieront cette année d'une réduction d'impôt appréciable. C'est quelque chose que j'ai du mal à accepter.

Si nous établissions un palier d'imposition supplémentaire pour les personnes à revenu élevé, par exemple, cela introduirait-il un changement inadmissible dans les relations fiscales Canada—États-Unis?

M. Carmichael: Non, pas inadmissible, mais n'oubliez pas que ce sont surtout les professionnels les plus qualifiés et les plus mobiles que l'on trouve dans les tranches supérieures de revenu. Dans une certaine mesure, c'est dans ces tranches de revenu-là que l'on trouve les individus les plus dynamiques et les plus mobiles. Chacun devra prendre ses propres décisions, quitte à changer d'avis plus tard.

Dans la mesure où les Canadiens sont prêts à investir leurs capitaux à l'étranger, à implanter de nouvelles entreprises, et cetera, ils seront les bienvenus pratiquement partout. On peut en dire autant des investisseurs de presque tous les autres pays qui sont accueillis au Canada.

Je ne vois pas en quoi l'adoption d'un taux d'imposition supérieur pourrait être ressenti comme inadmissible. Cependant, il y aura un coût à payer et ce n'est qu'en établissant un nouveau palier d'imposition pour les revenus supérieurs que nous pourrions avoir une idée de l'ampleur de ce coût.

M. Cassidy: Vous avez dit que les perdants de la réforme fiscale seraient les familles à revenu moyen ayant le plus d'enfants. Voulez-vous dire par là que le crédit d'impôt pour enfants proposé par le livre blanc est inadéquat et qu'il faudrait sans doute l'augmenter d'une manière appréciable? S'agit-il tout simplement d'une lacune ou bien d'une erreur monumentale, comme on dit? Il doit y avoir méprise, car tous les gens qui ont des enfants savent très bien qu'il est beaucoup plus coûteux d'élever des enfants que d'être un «dink». Je crois que c'est ainsi que l'on appelle en anglais les riches sans enfants.

M. Carmichael: C'est une question à laquelle personne à l'Institut CD Howe ou au ministère des Finances ne pourra répondre. Tout ce qui touche aux incitations

[Texte]

judgment as to how much incentive or benefit, one might say, one wants to give to those with kids relative to those without kids.

In part the impact effects we are looking at, and which I reported on, that say the larger your family, the more kids you have, you are likely to either get less benefit from tax reform or even lose from tax reform, is more a result of the situation that was in place prior to reform than the situation that comes into effect after reform. I think many people pointed out prior to the tax reform that the child deduction was worth more to higher income people than it was worth to lower income people, that as your income rose, the value of that deduction for each child rose substantially.

The change-over to a credit and the locking in of that credit at the lowest tax rate, that is 17%, means that anybody outside that first tax bracket of 17% is going to lose and they are going to lose more depending on how many more kids they have, relative to the situation you had prior to tax reform.

I think as this is debated, Canadians may feel that it is not an appropriate change to make, that in fact by some technical change in the way things are done, either through the tax credit or possibly, if we go into the phase two, through some reduction in the income tax rates for the middle-income groups, this effect on families would be reduced.

These are the kinds of judgments that are not technical judgments, but they are value judgments that have to be made as to how much we want to give in terms of transfer payments and tax benefits to families relative to people without families.

Mr. McCrossan: I want to pursue two areas you covered. One had to do with the external vulnerability to Canada to future shocks and what we can do in tax reform to reduce that external vulnerability. I think I heard two suggestions: One was the broadly based commodity tax, I guess on the basis that it can be jacked at a moment's notice; and the other is general deficit reduction on the basis that the less you borrow, the more vulnerable you are anyway.

I wonder if you have anything a little more specific in mind in terms of reducing our vulnerability to external shocks.

Ms Farrow: The most important thing to do to reduce our vulnerability on external shocks is to get the deficit and the debt situation completely in hand.

Mr. McCrossan: What do you class as completely in and? What would be an acceptable deficit to you today, ignoring the trauma that would take place if you got to that level? I mean, given the size of the economy, what do you think is acceptable?

[Traduction]

avantages fiscaux dont doivent bénéficier les personnes ayant des enfants par rapport à celles qui n'en ont pas, dépend du système de valeurs d'une société donnée.

Je vous ai effectivement dit que, d'après nos recherches, ce sont les familles ayant le plus grand nombre d'enfants qui vont le moins bénéficier de la réforme fiscale, ou même être pénalisées par elle. Cependant, cela est surtout dû à la situation qui prévalait avant la réforme fiscale. Plusieurs personnes ont signalé qu'avant la réforme, la valeur de l'exemption pour enfants avantageait beaucoup plus les personnes à revenu élevé que les personnes à revenu modeste, dans la mesure où elle était proportionnelle au revenu.

La conversion de cette exemption en crédit d'impôt bloqué à 17 p. 100, c'est-à-dire au taux d'imposition le plus bas, signifie que toutes les personnes se trouvant dans une tranche d'imposition supérieure à 17 p. 100 seront désavantagées par la réforme, et ce d'autant plus qu'elles auront d'enfants.

Le débat que cette question suscite porte à croire que les Canadiens ne seront peut-être pas d'accord, mais lorsque nous passerons à la deuxième étape, je crois que grâce à certaines modifications techniques au niveau des crédits d'impôt, par exemple, et grâce au rabaissement des taux d'imposition des revenus moyens, les effets de la réforme fiscale sur les familles nombreuses seront atténués.

Le montant des paiements de transfert et des avantages fiscaux devant être accordés aux familles nombreuses par rapport aux personnes sans enfant ne relève pas de considérations techniques, mais de jugements de valeur.

M. McCrossan: J'aimerais revenir sur deux points que vous avez abordés. Vous avez parlé de la vulnérabilité du Canada face à des chocs extérieurs et de ce que la réforme fiscale peut faire pour réduire une telle vulnérabilité. Si j'ai bien compris, deux mesures sont proposées: Premièrement, l'application d'une taxe à assiette élargie sur les produits, taxe que l'on peut, je suppose, augmenter sans préavis et deuxièmement, la réduction du déficit, sachant que moins nous emprunterons, moins nous serons vulnérables.

Pourriez-vous préciser de quelle façon vous pensez que nous pouvons réduire notre vulnérabilité à des crises extérieures?

Mme Farrow: Si nous voulons réduire notre vulnérabilité à des crises extérieures, nous devons avant tout contrôler complètement notre déficit et notre dette.

M. McCrossan: Qu'est-ce que vous entendez par «contrôler complètement»? Que peut-on considérer aujourd'hui comme un déficit acceptable, en laissant de côté pour le moment les perturbations inévitablement liées à l'existence d'un déficit? Compte tenu de la conjoncture économique, qu'est-ce qu'un déficit acceptable?

[Text]

Mr. Carmichael: I think we should be aiming for something like what the federal government's projections were in February of 1986, and that is to get the budget deficit down to the low \$20 billion range by the end of the decade. We endorsed the fiscal plan that came out with the February 1986 budget as a sound one, one that would be difficult to achieve but was in the right direction.

The key feature of it was that if the deficit came down at that rate, the public debt would no longer be growing by the end of the decade faster than the economy was growing. I think that is an important equation to keep in mind in terms of this overall question of vulnerability.

Our vulnerability rises as long as the debt is rising at a greater rate than the economy is growing. We are trying to turn that situation around. We had a setback in 1986 and so we are off track from that February 1986 projection by perhaps \$5 billion or more at the present time. That has been covered up to some extent by accelerations of certain tax payments, but we remain off track.

• 1640

Mr. McCrossan: The principal reasons we are off-track have to do with petrol prices and with agricultural commodity prices.

In general, those things have worked to stimulate the overall economy, have they not? However, they have increased regional disparities and pumped money into the consuming provinces away from the producing provinces. Has there been a net positive benefit?

Ms Farrow: Actually, I think Canada generally is quite disappointed with the net benefit, the size of the benefit we actually got from lower world oil prices. There was a lot more hope we would get a bigger feedback through the economy, and we have not. That is because we are very slow to pass on the price increases when they are coming down. We are very quick at passing them on when the prices are going up and slow to do it when they are going down, and also the tax take.

I would argue I do not think central Canada, for instance, benefited anywhere near the extent people thought it would when oil prices collapsed at the beginning of 1986. There have been great regional disparities that have come out of the collapse in world oil prices.

In agriculture, I also would not argue that the consumer has benefited particularly. Canada's agricultural problem is that there is no market for our wheat. Remember we have a two-price system in this country. We pay more for it actually than the world markets. I do not think you can make that argument.

Mr. McCrossan: I think you have confirmed where I was heading. You suggested reducing deficits and

[Translation]

M. Carmichael: Je crois que nous devrions nous fixer comme objectif les prévisions établies par le gouvernement fédéral en février 1986. Il faudrait qu'à la fin de la décennie, le déficit budgétaire ne dépasse pas une vingtaine de milliards de dollars. Nous avons adopté le plan fiscal annoncé à l'occasion du budget de février 1986. Ses objectifs seront difficiles à atteindre mais ils vont dans la bonne direction.

Si le déficit budgétaire pouvait être rabaissé à ce niveau-là, la croissance de la dette publique cesserait d'être supérieure à celle de l'économie avant la fin de la décennie. Lorsque l'on parle de vulnérabilité, c'est là une équation importante qu'il ne faut pas perdre de vue.

Notre vulnérabilité sera d'autant plus grande que la croissance de notre dette sera supérieure à celle de notre économie. Nous nous efforçons de renverser la vapeur. Nous avons subi un échec en 1986 et, à l'heure actuelle, nous avons dépassé d'environ 5 milliards de dollars, ou même davantage, les prévisions de février 1986. La décision d'avancer la date de paiement de l'impôt de certains contribuables devrait nous aider, mais nous avons encore du rattrapage à faire.

M. McCrossan: Ce dérapage est principalement dû aux prix pétroliers et agricoles.

De façon générale, les prix pétroliers et agricoles ont favorisé l'économie dans son ensemble, n'est-ce pas? Cependant, ils ont accru les disparités régionales et drainé les revenus des provinces productrices vers les provinces consommatrices. Y a-t-il eu un profit brut?

Mme Farrow: En fait, je crois que, dans l'ensemble, le Canada est assez déçu du profit brut qu'il a retiré de la baisse des prix mondiaux du pétrole. On s'attendait à ce qu'elle se répercute beaucoup plus sur l'économie canadienne, ce qui n'a pas été le cas. Pourquoi? Eh bien, parce que nous sommes très lents à réagir à la baisse des prix. Autant nous réagissons vite quand les prix montent, autant nous réagissons lentement quand ils baissent, et nos recettes fiscales s'en ressentent.

Le centre du Canada est loin d'avoir bénéficié autant que nous l'aurions cru de l'effondrement des prix pétroliers début 1986. L'effondrement des prix mondiaux du pétrole a engendré d'énormes disparités régionales.

Pour ce qui est de l'agriculture, je doute que le consommateur de produits agricoles ait particulièrement profité de la baisse des prix. Le problème de l'agriculture canadienne c'est qu'il n'existe pas de marché pour notre blé. N'oubliez pas que nous avons un double barème de prix qui fait que notre blé est plus cher au Canada que sur les marchés mondiaux. C'est pour cela que je doute que les consommateurs aient gagné quoique ce soit.

M. McCrossan: Vous venez de confirmer ma pensée. Vous nous avez dit que les deux meilleurs moyens d'

[Texte]

broadening the base as the best methods of immunizing ourselves from shocks; but the two shocks that have put us off track, the oil and agriculture shocks, would not have been affected by those at all.

Ms Farrow: Let me give you another shock which is more likely to send the economy reeling. We have managed those shocks. We have been able to manage them because of what else has been going on in the economy. We made a lot of automobiles that we sent south.

Mr. McCrossan: Maybe I can toss one at you, and it might be the one you have in mind. How about a collapse of real estate prices in Japan or market prices in general?

Ms Farrow: Well, I think a more realistic one is a takeup of inflation, and interest rates rising; we still have this large deficit and debt, and we are having to finance that; and we get a recession. It might not be 1981-82 again, but we get a substantial downturn. We go into that with a deficit of \$27 billion or \$30 billion. Everyone is saying the deficits come down a bit, but you know the last two years the provincial deficits have been rising as well. We have not sent as much money to the provinces on the transfer payments. You would then have a situation where a deficit rose substantially. We would not be collecting the income in and the expenditures would go up because people are unemployed. You have moved a system which we are all used to. I think that is a shock. It has happened many, many times before and it is quite likely to happen again.

Mr. McCrossan: How does moving to a broader-based commodity tax help you in that circumstance?

Mr. Carmichael: I think it can help in several ways. The first thing, again, you have to keep coming back to the sales tax we have in place—a very distortionary tax. I think one should study the numbers that came out with the white paper because they tell us a couple of things. One is that the competitiveness of Canadian firms is significantly reduced because of the current federal sales tax we have in place. In the process of doing that, the allocation of our resources across various industries is also thrown out of kilter.

There are two positive effects in moving to a more neutral and broadly based commodity tax away from the one we have now. One would be improving our competitiveness. That could improve our balance of payments situation in the sense that our goods would become more competitive both in Canada and in international markets. That is one. The other is that generally the efficiency and growth of the economy would be marginally improved by this process; and thirdly, we could have a new and larger and more stable sales tax base out there.

[Traduction]

nous immuniser contre les chocs extérieurs consistaient à réduire le déficit et à élargir l'assiette de l'impôt. Pourtant, même si ces deux mesures avaient été mises en vigueur à temps, cela n'aurait rien changé aux deux chocs qui nous ont fait dérailler, à savoir la crise du pétrole et celle de l'agriculture.

Mme Farrow: Permettez-moi de vous donner l'exemple d'un autre choc qui risque d'ébranler l'économie. Les deux crises dont vous parlez, eh bien nous avons réussi à les gérer. Nous y avons réussi parce que nous disposions d'un autre secteur économique fort, celui de l'automobile. Nous avons envoyé beaucoup d'automobiles vers le sud.

M. McCrossan: Laissez-moi deviner. Voulez-vous parler de l'effondrement des prix immobiliers au Japon ou encore de celui des prix du marché en général?

Mme Farrow: Plus réalistement, disons que nous pouvons nous attendre à une reprise de l'inflation et à une hausse des taux d'intérêt. Le Canada doit financer un déficit et une dette énorme et nous pouvons très bien connaître une autre récession. Ce ne sera pas aussi grave en 1981-1982, mais l'on peut s'attendre à un ralentissement sensible. Nous avons un déficit de 27 à 30 milliards de dollars. Tout le monde attend que le déficit diminue, mais vous savez très bien que depuis deux ans, le déficit des provinces a lui aussi augmenté. Les provinces reçoivent moins d'argent au titre des paiements de transferts. Nous nous trouvons donc dans une situation où le déficit augmente, où les recettes fiscales diminuent et où les dépenses gouvernementales ne cessent de croître à cause du chômage. C'est un problème que nous connaissons tous. Pourtant, il faut bien parler de crise. La situation qui s'est déjà produite et elle se produira vraisemblablement encore.

M. McCrossan: Dans de telles circonstances, que peut faire une taxe à assiette élargie?

M. Carmichael: Beaucoup de choses. Pour commencer, revenons à la taxe de vente qui existe actuellement, taxe qui introduit énormément d'inégalités. Les chiffres contenus dans le Livre blanc, sont très éloquentes. Ils nous révèlent tout d'abord que l'actuelle taxe de vente fédérale nuit beaucoup à la compétitivité des entreprises canadiennes. En conséquence, c'est la façon même dont nos ressources sont réparties parmi les différents secteurs industriels qui est perturbée.

L'adoption d'une taxe sur les produits qui serait plus neutre et dont l'assiette serait plus large comporte deux avantages positifs. Premièrement, cela contribuerait à améliorer notre compétitivité. Cela nous permettrait d'améliorer notre balance de paiements, dans la mesure où nos produits seraient plus compétitifs sur le marché canadien comme sur les marchés nationaux. Deuxièmement, cela augmenterait marginalement l'efficacité et la croissance de notre économie. Troisièmement, nous pourrions nous appuyer sur une taxe de vente dont l'assiette serait beaucoup plus large et stable.

[Text]

[Translation]

• 1645

If one compares the base of sales taxes, for example, with the base of corporate profits, for the corporate income tax, if we do go through the scenario Maureen Farrow just laid out, having a downturn that had a significant impact on corporate profits, one of the sources of federal tax revenue, corporate taxes, would be expected to drop fairly sharply. If one looks back through previous cyclical experiences, there is a big drop-off in corporate income taxes. If we are shifting the tax base towards consumption taxes, consumption in a business cycle can have a downturn, but it certainly is not as large as the downturn one gets in corporate taxes. So we would have a more stable sort of tax base.

Accordingly, there are three things. One is the competitiveness. The economy would be improved, and that would tend to have a positive effect on the balance of payments. Second, you would have more efficiency and somewhat more growth, although that is a longer-term kind of effect. Third, you would have a broader tax base.

We are looking not at 1988 or 1989, when we are talking about this, but we are talking about the late 1980s and into the 1990s. This is the kind of reform that could put us on a better base, that could keep the deficit coming down, and that could make us less vulnerable in terms of deficits and debt to the kind of shocks we are talking about.

Mr. McCrossan: How important is it to have this transition over to the new sales tax prior to the end of this business cycle, as opposed to during the start of the next one?

Ms Farrow: Timing is always of the essence, and I think timing is very important when you look at this. You have to look at it in terms of where you are in the inflation cycle, because as I said at the beginning, I am very concerned that it is articulated well that it is a one-time increase and it is not an inflationary spiral. That is particularly true if you look at the U.K. experience, which was a disaster in what it did to the inflation expectations. The same in France: they had gone to the unions and they had gone and communicated it everywhere; and it did not turn out. New Zealand has done a better job, but they still have an extra 5% inflation movement through; and it became inflationary because it got built into the labour rates. So you had to work it out of the system.

In timing, I think it is important in that inflation cycle. It is also important if you look at the business cycle overall. You do not want to be doing anything that weakens the correction part of the business cycle—let us call it a “correction”—and you want to be in position to take benefit of the up-side of the cycle. In fact, possibly right now is the best time to have done both together, because you are not at the end of the business cycle. It

Comparons par exemple l'assiette de la taxe de vente à celle du revenu des sociétés. Si le scénario évoqué par Maureen Farrow se réalisait et s'il advenait que les profits des sociétés soient grignotés par la récession, le gouvernement fédéral verrait se tarir l'une de ses sources de recettes fiscales, à savoir l'impôt sur le revenu des sociétés. L'analyse des tendances cycliques récentes révèle une baisse marquée des recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés. Or, la présente réforme fiscale vise à élargir l'assiette des taxes à la consommation. Il est vrai que la consommation peut connaître un ralentissement et, par conséquent, les recettes fiscales provenant des taxes à la consommation peuvent accuser une baisse. Cependant, cette baisse ne sera jamais aussi importante que celle des recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu des sociétés. Nous aurions une assiette d'impôt plus stable.

Il y a donc trois avantages. Premièrement, la compétitivité. L'économie irait mieux, ce qui aurait un effet positif sur la balance des paiements. Deuxièmement, la croissance et l'efficacité seraient améliorées, même si nous parlons ici à long terme. Troisièmement, on aurait une assiette d'impôt plus large.

Nous ne parlons pas de l'année 1988 ou 1989 mais de toute la période de la fin des années 1980 et du début des années 1990. Ce genre de réforme devrait nous doter de bases plus solides, nous permettre de réduire notre déficit et notre dette et, par conséquent, d'être moins vulnérables à des chocs comme ceux dont nous parlions.

M. McCrossan: Dans quelle mesure est-il important que cette nouvelle taxe de vente soit mise en oeuvre avant le prochain cycle économique?

Mme Farrow: Tout est une question de *timing*. Vous devez tenir compte du palier atteint dans le cycle de l'inflation. Comme je vous l'ai dit au début, il faut bien comprendre qu'il s'agit d'une augmentation ponctuelle et que la réforme fiscale n'est nullement inflationniste. C'est d'autant plus vrai si on la compare à la réforme fiscale britannique, qui a eu un effet inflationniste désastreux. Même chose en France: le gouvernement s'est adressé aux syndicats et a annoncé la réforme à tout le monde, mais cela n'a pas marché. En Nouvelle-Zélande, les résultats ont été meilleurs, mais ils ont là-bas un taux d'inflation de 5 p. 100 de plus. Pourquoi? Parce que la hausse des prix s'est répercutée au niveau des coûts de la main-d'oeuvre. C'est ce qu'il faut éviter.

Il faut tenir compte du stade atteint dans le cycle de l'inflation, mais aussi de l'ensemble du cycle économique. Il ne faut pas risquer de nuire au redressement du cycle économique et il faut pouvoir tirer profit des périodes de boom. En fait, il serait sans doute bon d'agir maintenant car nous ne sommes pas encore au bout du cycle. Il semble que ce cycle va encore durer deux ans. L'inflation n'a pas repris. Mais certains indices apparaissent. Comp

[Texte]

looks as if we have another two years of that business cycle. Inflation has not taken off. There are rumblings out there. So if you think of the economic circumstances right now, I think this would not have been a bad time to have done both. The year 1989 could be a disaster.

Mr. McCrossan: Why?

Ms Farrow: Because the U.S. could be in a downturn. They could be dealing with these big issues. We could be seeing great shocks coming into the economy.

Mr. McCrossan: So we have these shocks. It is going to be a disaster anyway, if we have these shocks. Why does moving to phase two in 1989 make it worse?

Ms Farrow: I think you will be dealing with an inflationary pick-up at that stage, and that gives me some problems in dealing with this at the same time. They feed upon each other, if you are not careful.

Mr. Garneau: I would like to address the question of progressivity. You said in your remarks that in terms of horizontal equity and progressivity, the overall impact is rather positive if we take phases one and two together. I do not know if I got you right, but is that what you said?

Mr. Carmichael: Even phase one is moving in that direction. Phases one and two together have the potential to move us even further in that direction.

• 1650

Mr. Garneau: What assumption have you made in terms of the rate of the sales tax to conclude that it would be positive? Is it 8%, as in the example given to us by the Minister, or is it a different rate?

Mr. Carmichael: We are thinking in terms of that general rate, in terms of 8%, but we do not know the specifics in terms of the rate or the sales tax credit. I think final judgment on whether or not stage two would have further enhanced the progressivity of the system will depend very much on (a) the rate chosen; (b) the exemptions, if there are exemptions; and (c) the size of the sales tax credit that comes about.

All we are really saying there is that there is the potential for some further increases in the progressivity of the system by implementing phase two of the reform.

Mr. Garneau: Are you saying that at this time the only thing we can be sure of is phase one?

Mr. Carmichael: That is right.

Mr. Garneau: On page 37 of the *Tax Reform 1987* tabled with the speech of the Minister of Finance, we have the share of federal tax payable before and after tax reform according to different income ranges. When I look at this table, I cannot see a big change in progressivity in phase one. For people under \$15,000, we go from 1.6% to

[Traduction]

tenu des circonstances économiques actuelles, il aurait peut-être été bon d'agir maintenant. L'année 1989 pourrait s'avérer désastreuse.

M. McCrossan: Pourquoi?

Mme Farrow: Parce que les Etats-Unis risquent d'être plongés dans une récession. Ils risquent d'être aux prises avec d'énormes problèmes. Notre économie risque de subir des chocs terribles.

M. McCrossan: Supposons que ces chocs interviennent. De toute façon, ce sera un désastre. Pourquoi dites-vous que les choses risquent d'être encore pires en 1989, quand nous passerons à la deuxième étape?

Mme Farrow: Je suis certaine que l'inflation aura repris et qu'il sera encore plus difficile de résoudre nos problèmes. Si l'on n'y fait pas attention, inflation et difficultés économiques vont de pair.

M. Garneau: J'aimerais revenir sur la question de la progressivité. Vous avez parlé d'équité horizontale et de progressivité dans votre exposé et vous nous avez dit que les effets combinés de la phase un et deux de la réforme étaient plutôt positifs. Je ne suis pas sûr d'avoir bien compris. Est-ce bien ce que vous avez dit?

M. Carmichael: Etant donné que la première étape seule, favorise déjà l'équité horizontale et la progressivité, les deux étapes combinées ne peuvent qu'avoir des effets positifs.

M. Garneau: Sur quel taux de taxe de vente vous êtes-vous fondés pour conclure que les effets seraient positifs? Vous êtes-vous fondés sur un taux de 8 p. 100, comme dans l'exemple cité par le ministre, ou sur un taux différent?

M. Carmichael: Nous nous sommes fondés sur un taux de l'ordre de 8 p. 100, mais nous ignorons les détails connexes, tant pour la taxe elle-même que pour le crédit d'impôt. Pour déterminer si l'étape deux de la réforme fiscale améliorera ou non la progressivité du système, il faut prendre en considération a) le taux choisi; b) les exemptions, le cas échéant; et c) le montant des crédits d'impôt correspondants.

Nous disons simplement que la mise en oeuvre de la deuxième étape de la réforme devrait accroître la progressivité du système.

M. Garneau: Ce qui veut dire que, pour le moment, on ne peut être certain que des effets de la première étape, c'est cela?

M. Carmichael: Exactement.

M. Garneau: A la page 28 du document intitulé *Réforme fiscale 1987*, document déposé en même temps que le discours du ministre des Finances, nous voyons quelle est la proportion de l'impôt fédéral payable par catégorie de revenu, avant et après la réforme fiscale. D'après ce tableau, il ne me semble pas que la première

[Text]

1.3% of the share of the federal tax payable; between \$15,000 and \$30,000, it is almost the same; from \$30,000 to \$50,000, it is 38.3%, 38.5%; from \$50,000 to \$100,000, it is 22.8%, 23.8%; and \$100,000 and over is 12.1%, 12.4%. When we look at that, I have difficulty understanding how we can say that phase one will bring more progressivity in the system when the percentages of the share of federal tax payment by different income ranges do not change or change marginally in terms of percentage. For me it is almost equal, and I do not see more progressivity in the system with tax reform than before, according to the figures given to us by the Minister of Finance.

Mr. Carmichael: When one considers the progressivity of the system, one has to consider the rate structure and how the income tax rates rise with higher levels of income. That is a nominal rate structure. What is important in the end is how those income tax rates combine with the various deductions, exemptions, and credits in the system to generate an outcome.

Mr. Garneau: This is why I am talking about the share of federal tax payable. It takes into account the rates and the base and all those changes, and when we look at page 37 in *Tax Reform*, the percentages do not change a lot. It is half a percentage point or a point or a few decimals. This is why I do not know how you can say that progressivity is better with tax reform than before.

Mr. Carmichael: I guess the table takes account of the fact that a few hundred thousand or several hundred thousand people have been dropped at the low end.

Mr. Garneau: Well, it is the share of federal tax payable. For me it is the only way to be able to make a judgment on progressivity, because you have change in rate, change in base, \$1,000 of income from interest is not deductible, and the \$500 is not there any more. Therefore, when you take into account the share of federal tax payable, you have the result of the tax reform in percentage, and it is almost the same.

Mr. Carmichael: Okay.

Mr. Garneau: I do not know if you could have a look at it and if you have—

Mr. Carmichael: I will do that.

I just want to make one other point, and that has to do with a specific change that took place, the replacement of a range of deductions with the tax credits. I do not think

[Translation]

étape change grand-chose à la progressivité. Pour les revenus de moins de 15,000\$, la proportion de l'impôt fédéral passe de 1.6 p. 100 à 1.3 p. 100 après la réforme; pour les revenus compris entre 15,000\$ et 30,000\$, il n'y a pratiquement pas de changement; pour les revenus de 30,000\$ à 50,000\$, cette proportion passe de 38.3 p. 100 à 38.5 p. 100; pour les revenus compris entre 50,000\$ et 100,000\$, elle passe de 22.8 p. 100 à 23.8 p. 100 et pour les revenus de 100,000\$ et plus, elle passe de 12.1 p. 100 à 12.4 p. 100. Si la proportion de l'impôt fédéral payable pour chaque catégorie de revenu ne change pas ou ne change que marginalement, je ne comprends pas très bien comment nous pouvons dire que la première étape améliore la progressivité du système. Si je m'en tiens aux chiffres que nous a fournis le ministre des Finances, je trouve que le régime fiscal n'est pas plus progressif après la réforme qu'avant.

M. Carmichael: Lorsqu'on parle de progressivité du régime fiscal, il faut également tenir compte de la structure des taux et de la façon dont les taux d'imposition augmentent en fonction des niveaux de revenu. Il s'agit d'une structure nominale des taux. Ce qui est important, en fin de compte, c'est que la combinaison des taux d'imposition et des diverses déductions, exemptions et crédits d'impôt engendre des résultats positifs.

M. Garneau: C'est pourquoi je parle de la proportion de l'impôt fédéral payable. Cette nouvelle structure tient compte des taux d'imposition, de l'assiette de l'impôt etc. D'après le tableau de la page 28 du document intitulé *Réforme fiscale*, il semble que les pourcentages soient pratiquement les mêmes, à quelques demi-points de pourcentage près. C'est la raison pour laquelle je ne comprends pas que vous disiez que le système soit plus progressif après la réforme qu'avant.

M. Carmichael: Ce tableau reflète le fait que plusieurs centaines de milliers de gens à très faible revenu n'ont pas été comptés.

M. Garneau: Ce tableau porte sur la proportion de l'impôt fédéral payable. Pour moi, c'est la seule façon de juger de la progressivité du système. Plusieurs changements ont été apportés, au niveau des taux d'imposition et de l'assiette fiscale, la déduction de 1,000 au titre des revenus de placement a été supprimée, la déduction de 500\$ a également été supprimée. À mon avis, compte tenu de tous ces changements, la proportion de l'impôt fédéral payable est une illustration des résultats de la réforme fiscale, exprimés en pourcentage. Or, ces pourcentages sont pratiquement les mêmes qu'avant la réforme.

M. Carmichael: D'accord.

M. Garneau: Vous pourriez peut-être vous référer à ce tableau et...

M. Carmichael: Je le ferai.

Permettez-moi d'ajouter autre chose, à propos d'autres changements précis, à savoir la conversion de toute une série de déductions en crédits d'impôt. Il est incontestable

[Texte]

there is any question that these specific changes themselves have increased the progressivity of the system. One would then have to look to see how they have worked together with the tax rate changes and other changes to reconcile them with the results you just put forward, but I do not think there is any question that the conversion of various tax deductions into tax credits has meant that those deductions are now worth less to high-income people and the credit generates a relatively higher benefit for lower-income people. So, within the specifics, it appears as though you are moving to a more progressive system, but I do not have the answer to your question.

• 1655

Mr. Garneau: Do you think tax reform will simplify our tax system or are we the status quo? It was one of the objectives of tax reform.

Mr. Carmichael: I think the tax system has not been made considerably more or less simple or complex. I do not think it became a major objective of the tax reform in the end. I think many changes within the personal and the corporate taxes had to be made in terms of the transitions that will take place. I am sure there will be pages of details in the new Income Tax Act about how we get there. I do not think simplicity was an overriding objective and I do not think a great deal of progress was made in that sense.

Mr. Garneau: It was stated as one of the objectives of the Minister, but the—

Ms Farrow: It is less complicated than it was, but it is still very complicated.

The Chairman: On that note, thank you very much for coming.

Mr. Cassidy: May I get my supplementary in?

The Chairman: No, we have another witness starting at 5 p.m. with a very interesting brief dealing with child credits. I think it is important we give them an opportunity to be heard. If we carry on much longer we are going to get in trouble. Of course you could ask a question.

Mr. Cassidy: Do you mean now or later?

The Chairman: I mean privately.

I would like to have the witnesses from Tristat Resources Ltd. Mr. E. Richard Shillington is the president of the organization. Mr. Shillington, welcome. I think you have a five-minute statement. Then I want to proceed with questioning.

• 1700

Mr. E.R. Shillington (Individual Presentation): First of all, thank you for inviting me. I am not here representing my organization actually. I am here primarily because I am interested in child benefits. Through various career

[Traduction]

que ces changements précis ont, en eux-mêmes, amélioré la progressivité du système. Maintenant, ce qu'il faut se demander, c'est dans quelle mesure ils se sont combinés aux autres pour donner les résultats que vous citez. Quoi qu'il en soit, je crois qu'il est incontestable que la conversion de plusieurs déductions fiscales en crédits d'impôt aura pour effet d'avantager les personnes à revenu modeste plutôt que les personnes à revenu élevé. Je ne peux pas répondre à votre question, mais cela en soi me semble témoigner d'une plus grande progressivité.

M. Garneau: Pensez-vous que la réforme va simplifier notre régime fiscal ou bien ne rien changer? L'un des objectifs était la simplification du régime fiscal.

M. Carmichael: Je crois que la réforme n'a ni simplifié ni compliqué outre mesure le régime fiscal. D'ailleurs, je pense que la simplification n'était pas l'un des objectifs majeurs de la réforme. La majorité des modifications apportées au régime de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés ont un caractère provisoire. Je suis certain que la nouvelle Loi de l'impôt sur le revenu comprendra des pages et des pages d'explications sur les procédures suivies. Je ne crois pas que la simplification était un objectif majeur de la réforme et je ne pense pas que beaucoup de choses aient été simplifiées.

M. Garneau: Le ministre lui-même a déclaré que l'un des objectifs de la réforme était la simplification du régime fiscal, mais...

Mme Farrow: Le régime est moins complexe qu'il ne l'était, mais il est encore très complexe.

Le président: Sur ces paroles, je voudrais vous remercier vivement d'être venus.

M. Cassidy: Pourrais-je poser une question supplémentaire?

Le président: Non, nous devons entendre un autre témoin à 17 heures et il doit nous présenter un mémoire très intéressant sur les crédits d'impôt pour enfants. Je pense qu'il est important que nous donnions à ce témoin l'occasion d'être entendu. Si nous poursuivons beaucoup plus longtemps notre discussion, nous manquerons de temps. Bien sûr, vous pouvez poser une question.

M. Cassidy: Vous voulez dire maintenant ou plus tard?

Le président: Je voulais dire en privé.

Je voudrais maintenant inviter le représentant de *Tristat Resources Limited*, dont M. E. Richard Shillington est le président. Bienvenue, monsieur Shillington. Je crois que vous avez un exposé de cinq minutes. Ensuite, nous passerons aux questions.

M. E.R. Shillington (présentation individuelle): Tout d'abord, merci de m'avoir invité. Je ne suis pas ici pour représenter une quelconque organisation mais c'est à titre privé que je comparais car je m'intéresse aux prestations

[Text]

flukes, I have been working on the child benefit system for some years. After reading the white paper on tax reform, I was sufficiently concerned that the system we have is not the system various research groups intended. I thought I would write down some points and hopefully present them in an informative way for your consideration.

By the child benefit system, I mean the family allowance, which is a universal payment to all families with children. It is a taxable payment and since 1985 has been de-indexed. It is indexed at CPI minus three. The child tax credit is a targeted program. Again, its components are indexed at CPI minus three. The child tax exemption is, as you know, a part of the tax system that provides some recognition for parents.

I am not sure what to call the new after-tax credit. If we call it the "child tax credit" it gets confused with the old system, so I will continue to call it a child tax exemption.

I think the child benefit system exists for two reasons. One is—

Mr. Garneau: I am sorry. I just want to clarify something in your presentation. In some instances you are using family revenue and elsewhere you are taking personal revenue. In the table on page 3 of your brief, for example, when you say family income, are you referring the revenues of both the husband and wife?

Mr. Shillington: Yes.

I would like to clarify a bit what to my way of thinking is the purpose of the child benefit system. It is to provide some recognition of the social value of parenting for poor families. For families with low incomes, it is a needs-related transfer, or should be. We do not want those children raised in circumstances that depend only on the wage-earning capability of the parents. We want to provide something extra on top of it.

For well-off families I still think there is an argument for a child benefit system, based on the fairness argument. The progressivity of the tax system is based on the ability-to-pay principle. The higher the income, the higher the ability to pay taxes and therefore the higher taxes that should be paid. Children come into this argument. For two families with the same income, one with two children and one without children, surely the ability to pay taxes is not the same.

On the basis of fairness and in recognition of the effect of children on the ability to pay taxes, and not to encourage or discourage child bearing, there is a tax

[Translation]

pour enfants. Les hasards de ma carrière professionnelle ont voulu que depuis plusieurs années je travaille sur ce dossier. Après avoir lu le Livre blanc sur la réforme fiscale, je me suis dit que le système que nous avons n'est pas celui que plusieurs groupes de recherche avaient préconisé et cela me préoccupe beaucoup. J'ai donc pensé mettre sur le papier quelques-unes de mes réflexions et vous les exposer d'une manière qui, je l'espère, vous sera utile.

Lorsque je parle du système de prestations pour enfants, je veux parler des allocations familiales qui sont versées à toutes les familles ayant des enfants. Ces prestations sont imposables et elles ont été désindexées en 1985. Disons plutôt qu'elles sont indexées sur l'IPC moins trois. Le crédit d'impôt pour enfants est un programme limité dont les composantes sont elles aussi indexées à l'IPC moins trois. Comme vous le savez, l'exemption fiscale pour enfants fait partie d'un régime fiscal qui reconnaît dans une certaine mesure le rôle des parents.

Je ne sais pas très bien comment appeler le nouveau crédit après impôt. Si nous l'appelons «crédit d'impôt pour enfants», il y a un risque de confusion avec l'ancien système. Je continuerai donc de parler d'exemption fiscale pour enfants.

Je crois que les prestations pour enfants existent pour deux raisons. La première...

M. Garneau: Excusez-moi. Je voulais simplement obtenir un éclaircissement à propos de votre mémoire. Dans certains cas vous parlez de revenu familial et ailleurs de revenu personnel. Au tableau qui se trouve à la page 3 de votre mémoire, par exemple, j'aimerais savoir si vous vous référez aux revenus combinés du mari et de la femme lorsque vous parlez de revenu familial?

M. Shillington: Oui.

Je voudrais préciser la façon dont je vois les choses. Je considère qu'un système de prestations pour enfants reconnaît dans une certaine mesure la valeur sociale du rôle que jouent les parents dans les familles pauvres. Dans le cas des familles à revenu modeste, il s'agit d'un paiement de transfert proportionnel aux besoins. Du moins, il devrait en être ainsi. Nous ne voulons pas que les conditions de l'éducation des enfants dépendent uniquement de la capacité des parents de gagner de l'argent. Nous voudrions qu'il existe autre chose.

Au nom de la justice, je considère qu'un système de prestations pour enfants se justifie également pour les familles aisées. La progressivité du régime fiscal est fondée sur le principe de la capacité de payer. Plus le revenu d'un individu et donc sa capacité de payer des impôts est élevé, plus il devrait en payer. Les enfants doivent être pris en ligne de compte. Dans le cas de deux familles ayant le même revenu, la capacité de payer ne sera pas la même pour celle qui a deux enfants que pour celle qui n'en a aucun.

Dans un esprit de justice, et afin de reconnaître l'influence que le fait d'avoir des enfants peut avoir sur la capacité de payer sans encourager ni décourager les gen-

[Texte]

recognition appropriate for middle-income and for high-income families.

The discussions of child benefits really began in the fall of 1984. A universality debate led to a consultation paper that was released in January 1985. On page 9, there were some principles laid out by Mr. Epp on what he thought would be governing the changes to the child benefit system. One principle was that changes in the programs that may result from this review should improve benefits for those most in need. It further said that no savings from these should be transferred to deficit reduction.

I think there is a principle there that we want to increase benefits for those most in need and that the size of the child benefit system in total should stay the same.

A few months later a House committee presented a report. One of its recommendations was that the annual review of benefit levels and any turning-point levels should be undertaken to ensure that net benefits are not eroded by inflation.

I am going to come back to those three principles later on, after discussing some of the changes that have been—

The Chairman: I am going to have to stop you, because I am going to let Mr. McCrossan start the questioning. I hate to do this to you. We have your brief and Mr. McCrossan has done some work on it, so I think we are going to let him carry on with the questioning.

• 1705

Mr. McCrossan: I might say that I was on the committee and wrote a good part of the recommendations that Mr. Shillington is talking about. We had a good dialogue back then, in 1985.

I just wanted to start by pointing out the obvious, which I guess is missing. That is, if there is an annual review to ensure that the net benefits are maintained, that implies that the benefits are not automatically indexed. We are talking about aggregate maintenance of the benefits in the system, as opposed to maintaining the benefits at every point in the system. Running to the committee's recommendation, we recommended of course pulling the benefits down at the high-income levels to roughly \$400 and raising the benefits at the low-income levels—we are looking at a two-child family as opposed to one-child family—raising them up significantly.

If I could just turn to the chart of the value of the child benefit system, 1980 to 1991, after adjusting for inflation, this is a chart that is in everybody's kit, and I think it brings out some points. If we are looking at child benefits and our objective is to increase the benefits at the low

[Traduction]

d'en avoir, j'estime que les familles à revenu moyen et à revenu élevé doivent être différenciées du point de vue de l'impôt.

C'est en août 1984 que les discussions relatives aux prestations pour enfants ont vraiment commencé. On s'est demandé si les allocations familiales devaient être accessibles à tous et le débat a donné naissance à un document de consultation qui a été publié en janvier 1985. À la page 9, M. Epp expose les principes qui, selon lui, doivent gouverner les modifications apportées au système de prestations pour enfants. L'un de ces principes c'est que les changements apportés à la suite de cette consultation doivent améliorer les prestations des personnes en ayant le plus besoin. En outre, ce document précise que les épargnes réalisées grâce à ces modifications ne doivent pas servir à réduire le déficit.

En résumé, le principe est le suivant: nous voulons augmenter les prestations des personnes qui en ont le plus besoin et nous voulons aussi que l'enveloppe des prestations pour enfants reste la même.

Quelques mois plus tard, le comité compétent de la Chambre a déposé son rapport. L'une de ses recommandations préconisait une analyse annuelle du montant des prestations de façon à éviter que celles-ci soient érodées par l'inflation en-deçà d'un certain niveau.

Je reviendrai sur ces trois principes plus tard, une fois que j'aurai discuté des modifications apportées. . .

Le président: Je vais devoir vous interrompre pour permettre à M. McCrossan de vous poser des questions. Je m'en veux beaucoup mais nous avons votre mémoire et M. McCrossan l'a étudié en détail. Je pense que nous allons donc lui demander de vous poser ses questions.

M. McCrossan: J'ai même fait partie du comité dont vous parlez et j'ai rédigé une bonne partie des recommandations auxquelles M. Shillington a fait allusion. Le dialogue avait été animé, en 1985.

Pour commencer, j'aimerais rappeler une évidence, que vous semblez avoir omise. Si on procède à un examen annuel des prestations pour s'assurer que leur valeur nette est maintenue, cela sous-entend qu'elles ne sont pas automatiquement indexées. Cela veut dire que nous parlons du maintien de la valeur accumulée des prestations par rapport à leur maintien à chaque palier du système. Quant à la recommandation du comité que vous citez, nous avions préconisé que le montant des prestations soit ramené à 400\$ environ pour les catégories de revenu élevé et qu'il soit augmenté de façon marquée pour les catégories de revenu faible, et nous songeons ici aux familles de deux enfants plutôt qu'aux familles à enfant unique.

J'aimerais faire référence au tableau relatif à la valeur du système des prestations pour enfants de 1980 à 1991, après indexation. Ce tableau se trouve dans vos documents et je pense qu'il met en lumière un certain nombre de choses. Sachant que notre objectif consiste à augmenter le

[Text]

end, then surely we should not restrict ourselves to the three benefits that were in effect at that particular point in time—i.e., the child tax credit, family allowances, and child tax exemption.

As I think is fairly broadly known, we are in the process of negotiating a national child care program. It seems to me entirely consistent with the committee's objective that any national child care program that was introduced that had the effect of raising up the low end of the income spectrum to move toward the committee's objectives would in fact meet your own objectives as well. I think what you are pointing out is that in the changes by themselves, with the partial de-indexing and the change to the credit from the tax exemption, lower the line; but you would agree that if we bring in a system of child care that essentially heaps the benefits at the low end—we are talking about families under \$35,000 to \$40,000—in fact it is reasonable to include those benefits in the total package when you are comparing the before and after.

The Chairman: Except, Mr. McCrossan, there is a \$2,000 deduction for child care expense now.

Mr. McCrossan: Oh, no.

The Chairman: That has not been factored, I am sure.

Mr. McCrossan: Well, I agree with that, but I am saying all in, absolutely all in. . . because that benefit does not go to those people we are talking about primarily. It does not go to those people who are under the \$25,000, because that is not where the tax expenditure is.

Mr. Shillington: No. I have been side-tracked somewhat, but I will try to pick up from there. When the child care proposals come in, if they come in and pick up the \$1.5 billion erosion in the system that I think I documented here—

Mr. McCrossan: That is \$1.5 billion by 1991.

Mr. Shillington: Right. We compared it to what it would have been without the various changes introduced, primarily in May 1985 but also continued in the white paper. Then by some definition the child benefit system has been restored to its previously level, certainly.

Mr. McCrossan: Right. The \$1.5 billion you are quoting in 1991. Do you have a figure for 1988?

Mr. Shillington: I believe so; I believe it is in here.

Mr. McCrossan: I believe it is around \$750 million. Can you confirm that?

[Translation]

montant des prestations pour enfants pour les catégories de revenu moins élevé, il est évident que nous ne devons pas nous contenter de prendre en considération les trois prestations en vigueur à un moment précis de l'histoire, c'est-à-dire le crédit d'impôt pour enfants, les allocations familiales et l'exemption d'impôt pour enfants.

Vous n'êtes pas sans savoir que nous sommes en train de négocier un programme national de garde d'enfants. Il me semble tout à fait conforme aux objectifs du comité qu'un tel programme ait pour effet d'avantager les catégories de revenu moins élevé, ce qui répondrait également à vos objectifs. Vous vous êtes concentré sur les changements en eux-mêmes et vous en concluez que la désindexation partielle et la conversion de l'exemption d'impôt en crédit d'impôt vont désavantager ces catégories de revenu-là. Cependant, vous admettez que si nous instituons un système de garde d'enfants qui se traduit par une augmentation des prestations versées aux personnes aux revenus les plus faibles, et je parle ici des familles qui gagnent autour de 35,000\$-40,000\$, il serait logique d'inclure ces prestations aux autres, pour comparer les situations prévalant avant et après la réforme fiscale.

Le président: Sauf qu'il existe maintenant, monsieur McCrossan, une déduction de 2,000\$ pour les frais de garde.

M. McCrossan: Oh, non.

Le président: Cela n'a pas été pris en considération, je suis sûr.

M. McCrossan: D'accord, mais je voulais dire tout compris, absolument tout compris. . . parce que ce n'est pas aux personnes dont nous parlions que bénéficie cette prestation. Ce n'est pas les gens qui gagnent moins de 25,000\$, qui peuvent justifier de 2,000\$ de frais de garde.

M. Shillington: Non. J'ai été quelque peu détourné de mon but, mais je vais essayer de reprendre. Lorsque les propositions relatives à la garde des enfants entreront en vigueur, elles permettront de pallier à l'érosion du système, érosion qui se chiffre à 1.5 milliard de dollars.

M. McCrossan: Il s'agit de 1.5 milliard de dollars d'ici 1991.

M. Shillington: C'est vrai. Cependant, dans le Livre blanc, on compare la situation à ce qu'elle aurait été sans les différents changements apportés essentiellement en mai 1985, mais également au-delà. Par définition, on peut supposer que le système des prestations pour enfants aura été rétabli à son niveau précédent.

M. McCrossan: C'est vrai. Le chiffre de 1.5 milliard de dollars que vous citez porte sur 1991. Avez-vous des chiffres pour 1988?

M. Shillington: Je crois, oui. Je pense qu'ils se trouvent dans mon mémoire.

M. McCrossan: Je crois qu'il s'agit d'environ 750 millions de dollars. Pourriez-vous confirmer cela?

[Texte]

Mr. Shillington: It is \$900 million, if I am reading that properly from the table on page 7.

Mr. McCrossan: Okay. So the introduction of a child care program that had a net cost today in that \$750 million to \$1 billion range would restore the equilibrium to the level you want, and if it pumped the benefits down into the incomes below the \$35,000, the so-called turning point we were looking for in the study, in fact it would meet the objectives of the study and would maintain the system.

• 1710

Mr. Shillington: It would have put it back on the track it was on. That does not necessarily mean that it would be the system that would meet all of the criteria I would personally have.

Mr. McCrossan: No, I understand. I understand that, but when we are looking at it and knowing this is coming up, I just wanted to get your confirmation that this would indeed meet the overall objectives and the commitment in the blue paper in terms of maintaining the social expenditures in the child area if we have a program in that level.

Mr. Shillington: There would essentially be no new money. It is just restoring old monies.

Mr. McCrossan: That is in effect right—redistributing. We argued that the benefit should be pulled down below the \$40,000 line quite substantially—all parties agreed on that—and that the benefits should be pushed into the under \$30,000.

Mr. Shillington: But I think not all parties agreed that any increase in the benefits for poor families had to come at the expense of wealthier families. I think that is the case. I will not swear to it at this point, but I believe that is the case. One of the points debated fairly hotly at that point was that if we were going to give more money to poor families with children—I am not objecting, I do not think anybody would take exception—should it come only at the expense of redistributing funds from middle-income families with kids, or should it also come from other taxpayers in general?

If I remember correctly, the proposals circulated at that point would have given \$300 million extra to poorer families with children. That would have entailed about a 1% increase in taxes across the board or would have entailed about \$250 in losses to families in the middle- and high-income groups to fund that.

Mr. McCrossan: We designed a system with specific objectives which was to be tax neutral at that time. In any case, it is arguing about a past report. The impact, though, of what you are saying is that we should be doing some things to reduce poverty in family situations, particularly

[Traduction]

M. Shillington: Si j'interprète correctement le tableau de la page 7, je pense qu'il s'agit de 900 millions de dollars.

M. McCrossan: D'accord. Vous dites donc que l'introduction d'un programme de garde d'enfants dont le coût net est aujourd'hui de 750 millions à 1 milliard de dollars permettra de rétablir l'équilibre au niveau que vous souhaitez, et que cela a pour effet d'avantager les personnes ayant un revenu inférieur à 35,000\$, le fameux point d'équilibre dont parle l'étude, cela permettra de répondre aux objectifs de la réforme tout en maintenant le système en place.

M. Shillington: Cela remettrait le système dans la bonne voie. Ce qui ne signifie pas nécessairement que tous les critères que j'ai personnellement énumérés ici auront été satisfaits.

M. McCrossan: Non, je comprends. Je comprends cela, mais je voulais simplement que vous nous confirmiez que la mise en oeuvre future du programme dont nous parlons permettra effectivement de répondre aux objectifs généraux du Livre blanc et aux engagements qui y sont pris, à savoir maintenir l'enveloppe sociale relative aux prestations pour enfants.

M. Shillington: Il n'y aura pas plus d'argent qu'avant dans cette enveloppe.

M. McCrossan: Vous avez raison, puisqu'il s'agit de redistribution. Nous en avons discuté et tous les partis sont convenus que les prestations doivent surtout avantager les personnes ayant un revenu inférieur à 40,000\$ et même à 30,000\$.

M. Shillington: Mais je ne crois pas que les partis soient convenus que c'est au détriment des familles les plus riches que les familles les plus pauvres doivent bénéficier d'une augmentation de leurs prestations. Or, j'ai l'impression que c'est ce qui se passe. Je n'en jurerais pas, pour le moment, mais j'ai l'impression que c'est ce qui se passe. L'un des problèmes les plus controversés, c'est que si nous donnons plus d'argent aux familles nombreuses les plus pauvres, ce à quoi je ne m'oppose pas et à quoi personne ne devrait s'opposer, ce ne peut être qu'en redistribuant l'argent que reçoivent les familles à revenu moyen avec enfants. Ne pensez-vous pas plutôt que cette redistribution devrait toucher l'ensemble des contribuables?

Si j'ai bonne mémoire, les présentes propositions doivent avoir pour effet d'accorder 300 millions de dollars de plus aux familles les plus pauvres avec enfants, ce qui suppose une augmentation d'impôt générale de 1 p. 100 ou encore un manque à gagner de 250\$ pour les familles à revenu moyen et élevé.

M. McCrossan: Nous avons conçu un système doté d'objectifs précis, et notamment celui d'être neutre au niveau de l'impôt. De toute façon, nous discutons d'un rapport qui est dépassé. Mais si j'ai bien compris ce que vous dites, vous pensez que nous devrions prendre

[Text]

the rate of poverty in low-income families and single-parent-led families.

Mr. Shillington: Yes.

Mr. McCrossan: We have, of course, increased the child tax credit in nominal dollars, and the rate of poverty has declined significantly, in fact, the sharpest decline in the last ten years, both among unattached individuals and among families, particularly single-parent-led families. The impact of your brief is surely that we are not doing what we can to reduce poverty, and yet we have seen the sharpest drop in poverty in 1985 and 1986 that has been measured in recent history.

Mr. Shillington: I have not seen the 1986 figures.

Mr. McCrossan: Yes. The 1986 are around preliminarily. Yes.

Mr. Shillington: Are they? Are they public?

Mr. McCrossan: No, they are not.

Mr. Shillington: So you will not criticize me for not having those in front of me.

Certainly, if I can reiterate, my point is that the child benefit system has two components: one is to provide a maximum benefit that society can to families with low incomes who are raising children, and one is to provide an appropriate level of recognition to middle- and high-income families who are also parenting.

Mr. McCrossan: Yes.

Mr. Shillington: Right now a \$65 federal credit for children and a family allowance of about \$380, which will be taxable, are proposed. On the ability to pay argument, is this the appropriate level of tax recognition even for middle-income families with children? Let me expand on that question somewhat.

In May 1985 the budget brought down proposals for de-indexing family allowance and old-age security, and the government decided to change the old-age security provisions and decided that it still was appropriate to provide old-age security to middle-income and high-income families if they were elderly, and decided that the ability to pay was appropriate in that situation as a recognition of the fact that they were seniors and had contributed. Nobody is going to argue with that.

Does it not also seem fair to say that for parents who are raising children, even if that family has a \$50,000 income or a \$60,000 income, their ability to pay is not fairly reflected in a \$65 credit and a \$380 taxable family allowance, that surely it is more than that?

[Translation]

certaines mesures pour réduire la pauvreté dans les familles et en particulier le taux de pauvreté des familles à faible revenu et des familles monoparentales.

M. Shillington: Oui.

M. McCrossan: Le crédit d'impôt pour enfants représente tout de même une augmentation nominale et le taux de la pauvreté a diminué de façon marquée. C'est d'ailleurs la diminution la plus marquée depuis les dix dernières années, tant pour les personnes sans attache que pour les familles et surtout les familles monoparentales. Si j'ai bien compris votre mémoire, vous pensez que nous n'en faisons pas assez pour réduire la pauvreté. Pourtant, en 1985 et 1986, le taux de pauvreté a connu la baisse la plus forte de ces dernières années.

M. Shillington: Je ne connais pas les chiffres de 1986.

M. McCrossan: Les chiffres préliminaires de 1986 sont déjà disponibles.

M. Shillington: Vraiment? Ont-ils été publiés?

M. McCrossan: Non, pas encore.

M. Shillington: Vous ne pourrez donc pas me reprocher de ne pas les avoir vus.

Si vous me le permettez, je voudrais répéter qu'un système de prestations pour enfants comporte deux dimensions: premièrement, la société doit donner le maximum d'avantages aux familles à faible revenu qui élèvent des enfants, et deuxièmement, la société doit également reconnaître de manière appropriée l'existence des familles à revenu moyen et élevé qui ont aussi des enfants.

M. McCrossan: Oui.

M. Shillington: A l'heure actuelle, il est question d'offrir un crédit d'impôt fédéral de 65\$ par enfant et une allocation familiale d'environ 380\$, prestations toutes deux imposables. On a évoqué le principe de la capacité de payer. Trouvez-vous que du point de vue de l'impôt cette reconnaissance soit appropriée, même pour les familles à revenu moyen avec enfants? Permettez-moi d'élaborer.

Le budget de mai 1985 a proposé de désindexer les allocations familiales et la sécurité de la vieillesse et le gouvernement a décidé de modifier les dispositions pertinentes en déclarant que toutes les personnes âgées, même avec un revenu moyen ou élevé, avaient le droit de bénéficier de la sécurité de la vieillesse. Le gouvernement a décidé d'appliquer le principe de la capacité de payer en reconnaissance de leurs contributions et de leur âge. C'est quelque chose que personne ne peut contester.

Pour ce qui est des parents qui élèvent des enfants, trouvez-vous vraiment qu'un crédit d'impôt de 65\$ qu'une allocation familiale imposable de 380\$ rende vraiment justice à leur capacité de payer même s'ils justifient d'un revenu de 50,000\$ ou de 60,000\$? Trouvez-vous cela juste et ne pensez-vous pas que cela devrait être davantage?

[Texte]

Mr. McCrossan: The committee's objections at that point in time—

Mr. Shillington: No. I am asking you—

• 1715

Mr. McCrossan: No, no, I understand that it is fair to pay. I mean the committee unanimously, I might say, recommended taking the benefit level down to a \$400 level for families in excess of \$50,000. They said there should be some benefit, but it should be less than half of the then current benefit. It encouraged the government to take that money and to redistribute it at a lower end. I remember very clearly that it was done on a net zero cost basis.

We said that something should always be received from the government; it should represent a certain minimum level of transfer, but we had to put the money where the need was, and the money should be stacked at the low end. You may argue that it costs money to raise children, and I agree. It certainly costs money if you are making over \$50,000, but at what point do you have a responsibility to look after yourself as opposed to having the government look after you? I think the committee said that once you are past that \$50,000 point, you are essentially on your own; you cannot keep coming to the government at all levels of income.

Mr. Shillington: I think that is exactly why I am here, because I perceive that view being more broadly held in society. I think raising children, parenting, is a social good. It is even a social good if you have an income of \$50,000.

The tax proposals brought in, in May 1985, are saying that if you have an income of \$50,000 and want to save for your retirement, we are going to encourage that and we are going to give you an incentive to support that. When the limits come into the full effect of \$15,000 with 8%, you are going to have to have an income of \$80,000 or more to get the maximum benefits.

If you can turn to parents, even parents who earn \$50,000, which I think is about the average for parents these days, and say raising children is a private affair, it is something you will have to do out of your own funds, then I would turn around and say surely a society that will say to that same family if you put \$15,000 into an RSP, we will give you a \$7,500 credit, it is not asking so much to ask for a tax credit of more than \$65 per child.

This is turning into a bilateral discussion. If that is appropriate, fine.

The Chairman: Mr. Garneau.

Mr. Shillington: Well, I have not finished my presentation.

The Chairman: No, I know that; do not worry about it.

[Traduction]

M. McCrossan: Pour le moment, les objections des membres du Comité. . .

M. Shillington: Non. Je vous demande. . .

M. McCrossan: Non, non, je suis d'accord avec le bien-fondé du principe de la capacité de payer. Ce que je veux dire, c'est que le Comité a recommandé à l'unanimité de rabaisser à 400\$ le niveau des prestations pour les familles ayant un revenu supérieur à 50,000\$. Nous reconnaissons le bien-fondé des prestations mais pensons que leur niveau devrait être inférieur de la moitié à ce qu'il est. Nous avons encouragé le gouvernement à prendre cet argent et à le redistribuer aux plus pauvres. Je me rappelle très bien que cela ne devait rien coûter de plus au gouvernement.

Nous avons dit que le gouvernement devait verser quelque chose aux familles ayant des enfants et qu'il devrait prévoir un transfert minimum. Cependant, nous avons dit que l'argent devait être versé là où on en avait besoin, c'est-à-dire aux personnes situées au bas de l'échelle des revenus. Vous me direz qu'élever des enfants coûte cher. D'accord. Cela coûte cher même si vous gagnez plus de 50,000\$, mais à ce niveau-là, ne pensez-vous pas que vous êtes capable de subvenir à vos propres besoins et de ne plus dépendre du gouvernement? Je crois que notre Comité a dit un jour qu'à partir du moment où l'on gagne plus de 50,000\$, on doit se débrouiller seul; on ne peut pas s'adresser au gouvernement à n'importe quel niveau de revenu.

M. Shillington: C'est exactement pour cela que je suis ici. En effet, je crois que la majorité de la société partage mon point de vue. Pour moi, le fait d'élever des enfants est un bien social. Et si vous gagnez 50,000\$, c'est encore plus vrai.

Les propositions fiscales de mai 1985 prétendent encourager l'épargne-retraite des personnes ayant un revenu supérieur à 50,000\$. Avec un taux d'imposition de 18 p. 100 pour les revenus de 15,000\$, comme cela est proposé, il faudra justifier d'un revenu de 80,000\$, au moins, pour bénéficier du montant maximal des prestations.

Parlons des parents. Certains parents gagnent 50,000\$, ce qui est je crois ce que gagnent la majorité des parents, de nos jours, et prétendent qu'élever des enfants est une affaire privée, que l'on doit financer soi-même. Ce que je voudrais leur dire, c'est qu'une société qui offre à ces mêmes parents un crédit d'impôt de 7,500\$ s'ils en investissent 15,000\$ dans un REER, peut sans doute se permettre d'accorder des crédits d'impôt plus généreux que 65\$ par enfant.

Ce débat semble tourner à la discussion bilatérale. Si vous n'y voyez pas d'inconvénient, tant mieux.

Le président: Monsieur Garneau.

M. Shillington: Je n'ai pas terminé mon exposé.

Le président: Non, je le sais. Ne vous inquiétez pas.

[Text]

Mr. Garneau: I am very pleased, Mr. Shillington, with your presentation, because when tax reform was tabled and in different speeches I made... and all my research people working with me established that there was a big change in the family benefit.

With your brief—and I do not think we can challenge your numbers there—the changes are very important. According to the table on page 3, you are giving us the proof of what I was saying, although I did not have all those examples at the time.

In terms of redistribution, when you take a one-earner family in Ontario, with a family income of \$10,000, after tax reform in 1981, this family got less, from \$876 to \$803. It was the same thing for families with an income of \$30,000; they lost almost \$250 in benefits.

I do not have many questions to ask, because I agree completely with the impact of the fiscal reform and the changes in child benefits to the family. I just want to thank you, because with all those figures, it will be easier for us with limited resources in terms of research to make the point.

I just wanted to tell you that I appreciate very much all... Has anybody ever challenged your numbers?

Mr. Shillington: Not these. Others have been—

Mr. Garneau: These numbers have not been challenged.

Mr. Shillington: No, but to be fair, I do not think they have been public until now.

Mr. Garneau: You said that you have been working on this for many—

Mr. Shillington: I do not think there is much doubt about these numbers. Certainly the numbers on page 3 are fairly simple calculations.

• 1720

Mr. Garneau: We are talking tax reform here. What would be the main flaw of tax reform in terms of family benefits? Is it the \$65 tax credit that you are talking about? Is the fact that a child over 18 still at school will get no credit at all? What would you point out as what the tax reform will bring as a main change in terms of getting lower benefits for families who have children?

Mr. Shillington: In terms of its effect on the total amount of money going to parents, I believe the \$65 credit will be the most influential. The child tax exemption was \$710 until 1985 and if it had been switched at 17% to a credit, it would have been about \$120. However, it was allowed to be reduced over several

[Translation]

M. Garneau: Votre exposé me plaît beaucoup monsieur Shillington. Lorsque la réforme fiscale a été présentée et à l'occasion de nombreux discours que j'ai prononcés... d'ailleurs toutes les personnes qui ont travaillé avec moi ont établi que la réforme fiscale représentait un grand changement au niveau des prestations familiales.

D'après votre mémoire, dont je ne pense pas que nous puissions contester les chiffres, vous semblez dire que ces changements sont très importants. Le tableau de la page 3 apporte de l'eau à mon moulin, si je puis dire, même si l'époque, je ne connaissais pas tous les exemples que vous citez.

Quant à la redistribution, vous prenez le cas d'une famille de l'Ontario ayant un seul salaire et un revenu familial de 10,000\$, et vous dites qu'après la réforme de 1981, le niveau des prestations familiales versées à cette famille est passé de 876\$ à 803\$. Même chose pour les familles ayant un revenu de 30,000\$, dont vous dites qu'elles ont perdu environ 250\$.

Je n'ai pas beaucoup de questions à poser parce que suis tout à fait d'accord avec vous sur l'impact de la réforme fiscale et des changements apportés aux prestations familiales. Je voulais simplement vous remercier car, grâce à tous ces chiffres, il nous sera plus facile d'étayer nos points de vue, étant donné que nos ressources sont limitées.

Je voulais vous dire que j'apprécie énormément... Et ce que les chiffres que vous avancez ont déjà été contestés.

M. Shillington: Pas ceux-là. D'autres l'ont été...

M. Garneau: Ces chiffres n'ont pas été contestés.

M. Shillington: Non, mais je dois dire, pour être honnête, qu'ils n'ont pas encore été publiés.

M. Garneau: Vous dites que vous travaillez sur ce dossier depuis...

M. Shillington: Ces chiffres ne font aucun doute. Les chiffres cités à la page 3 sont le résultat de calculs plutôt simples.

M. Garneau: Nous sommes ici pour parler de la réforme fiscale. Quels sont selon vous les principaux défauts de la réforme fiscale au chapitre des prestations familiales? Le crédit d'impôt de 65\$ dont vous parlez? Le fait qu'il n'existe aucun crédit d'impôt pour les enfants de plus de 18 ans encore scolarisés? Pourriez-vous nous expliquer de quelle façon précise la réforme fiscale va entraîner une réduction des prestations familiales versées aux familles avec enfants?

M. Shillington: Je crois que c'est l'adoption d'un crédit d'impôt de 65\$ qui aura le plus d'impact sur le montant total versé aux parents. Jusqu'en 1985, l'exemption fiscale pour enfants était de 710\$. Si on la convertit en crédit d'impôt à 17 p. 100 de sa valeur, cela donne environ 120\$. Cependant, cette exemption a été réduite au cours

[Texte]

years and then changed to a credit of 17%, not based on the \$470 exemption that would have existed in 1988 but based on the family allowance, so that is where you ended up with \$65.

In terms of total dollars, in terms of the white paper itself, ignoring the May 1985 budget, that is probably the biggest total dollar effect. I think the worst personal effect is the child over 18. Somehow, that just hits me wrong. When I read the white paper, I just said: why?

My estimate—and this is one of those things involving assumptions because the data are not widely available—of the tax expenditure value of the exemption for children over 18 is \$90 million, which in Ottawa is not a great deal of money. It is much, much less than we are foregoing every year in the capital gains exemption.

Why single this group out? Surely parents who are putting their children through university have enough to worry about without losing that exemption.

The Chairman: Wait a minute, wait a minute. The university situation is a credit for university fees. Now, what one is covered. It is the issue of parents who are not putting kids through university, kids who happen to be going to community colleges and CEGEPs in Quebec, where they do not pay any fees at all.

Mr. Shillington: That was a wrinkle I was not aware of.

The Chairman: By the way, the cost in the evidence last week was \$75 million for the department.

Mr. Shillington: Okay. The department has many, many more people working on these things than I do. I guess \$75 million to \$80 million or \$90 million; I am not—

The Chairman: You are not that far wrong.

Mr. Garneau: It is even worse at \$75 million than at \$90 million. Look at page 3 of your brief. Those figures are taking into account a constant dollar. What type of assumption have you made in terms of inflation?

Mr. Shillington: For 1984 up to 1987, I will use actual figures. From 1988 to 1991, I use 4%.

Mr. McCrossan: With a 3% deflator.

Mr. Shillington: With a 3% deflator, so in effect you use 1%.

Mr. Garneau: I have no further questions. I agree completely with the proposals, so I do not think I will take more time of the committee. It has proved my point and I am very happy with that.

[Traduction]

de plusieurs années consécutives avant d'être convertie en crédit d'impôt à 17 p. 100. Mais ce crédit d'impôt n'est pas basé sur l'exemption de 470\$, montant auquel vous aurez droit en 1988, mais sur le montant de l'allocation familiale, ce qui nous donne la somme de 65\$.

Si nous laissons de côté le budget de mai 1985, c'est sans doute à ce niveau-là que le Livre blanc aura l'impact financier le plus important. La suppression de l'exemption pour les enfants de plus de 18 ans me semble être la plus injuste. Je ne trouve pas cela normal. Lorsque j'ai lu le Livre blanc, je me suis demandé: pourquoi?

D'après mes calculs, et je me suis fondé sur certaines hypothèses car les données ne sont pas encore disponibles, la suppression de l'exemption pour les enfants de plus de 18 ans représente un gain de 90 millions de dollars en recettes fiscales, ce qui, à Ottawa, n'est pas beaucoup d'argent. En tout cas, c'est beaucoup moins que ce que l'exemption relative aux gains en capital permet chaque année de soutirer au fisc.

Pourquoi pénaliser ces gens-là? Les gens qui doivent mettre leurs enfants à l'université ont déjà suffisamment de soucis sans qu'on vienne leur retirer cette exemption.

Le président: Minute, minute. Les frais d'inscription à l'université sont déductibles de l'impôt. Les enfants qui vont à l'université sont donc couverts. Cette nouvelle mesure concerne surtout les parents dont les enfants ne vont pas à l'université mais dans des collèges communautaires ou des Cégep, au Québec, pour lesquels il n'y a pas de frais d'inscription à payer.

M. Shillington: C'est un détail que j'ignorais.

Le président: A propos, les fonctionnaires du ministère des Finances nous ont parlé la semaine dernière d'une perte de 75 millions de dollars.

M. Shillington: D'accord. Il y a certainement plus d'un fonctionnaire qui travaille là-dessus au ministère. Je suppose que 75 millions de dollars, 80 millions de dollars ou 90 millions de dollars. . .

Le président: Vous n'étiez pas très loin du compte.

M. Garneau: La situation est sans doute même pire avec 75 millions de dollars qu'avec 90 millions de dollars. Prenons la page 3 de votre mémoire. Les chiffres que vous citez sont exprimés en dollars constants. Avez-vous tenu compte de l'inflation?

M. Shillington: J'ai utilisé le taux actuel pour la période allant de 1984 à 1987. Pour la période allant de 1988 à 1991, je me suis fondé sur un taux d'inflation de 4 p. 100.

M. McCrossan: Avec un indice de déflation de 3 p. 100.

M. Shillington: Avec un indice de déflation de 3 p. 100, cela nous donne un taux d'inflation de 1 p. 100.

M. Garneau: Je n'ai pas d'autre question. Je suis tout à fait d'accord avec vos propositions et je n'utiliserai pas davantage le temps du Comité. Vous avez confirmé ce que je pensais et j'en suis très heureux.

[Text]

The Chairman: Do you want to speak on that?

Mr. Cassidy: Yes, I would like to ask a couple of questions. First, taking the table on page 3, the \$30,000 family, this is the GM worker in Ste. Thérèse. This is someone working on the bauxite in British Columbia. This is the administrative assistant in Ottawa. This is, in other words, average families all over the place.

What accounts for the particularly sharp drops in the tax recognition for kids for them? Can you just walk us through it from the 1983 reform until 1991?

Mr. Shillington: Yes. They have been hit particularly because they got hit by everything.

First of all, in 1985, family allowance was de-indexed by 3%, which affects all families receiving family allowance. It affects high-income families the least because it is deductible. You are reducing their before-tax revenue.

The child tax credit was increased substantially, which is obviously a good thing, at the same time as the turning point—the point at which the child tax credit benefits begin to disappear.

The Chairman: It has been increased twice, though, in excess of the inflation rate since 1985.

• 1725

Mr. Shillington: That is right.

The Chairman: So is that \$525?

Mr. Shillington: It is going up to \$524. This is a good thing.

The Chairman: Is that reflected in your inflation tables?

Mr. Shillington: Yes. You have to keep in mind that, when the benefit goes up to \$524, this will benefit all families with incomes below about \$23,000.

The Chairman: It benefits all families, does it not? But it does the most good at \$23,000.

Mr. Shillington: That is right. When the maximums were being increased, the turning point, the income at which we start reducing benefits, was moved back from \$26,330, where it had been frozen since 1982, to \$23,500. Therefore, anybody with an income above \$23,000 gained on the maximum and lost from the turning point. The effect of those was to wipe out the increase.

This is done intentionally. If you want to increase the maximums but not spend a whole lot more money, you

[Translation]

Le président: Vous voulez prendre la parole?

M. Cassidy: Oui, j'aimerais poser une ou deux questions. J'aimerais tout d'abord revenir sur le tableau de la page 3. Trente mille dollars, c'est le revenu de l'ouvrier de GM à Sainte-Thérèse. C'est le revenu d'un mineur qui travaille dans une mine de bauxite en Colombie-Britannique. C'est le revenu d'un adjoint administratif à Ottawa. En d'autres termes, c'est le revenu moyen d'une famille canadienne.

Comment en est-on arrivé à une réduction de l'exemption fiscale pour enfants qui touche autant les familles moyennes? Pourriez-vous nous expliquer les différentes étapes de la réforme entre 1983 et 1991?

M. Shillington: Oui. Ces familles ont été touchées par la réforme parce qu'elles ont été touchées par tout le reste.

Tout d'abord, les allocations familiales ont été désindexées de 3 p. 100 en 1985, ce qui a touché toutes les familles bénéficiant des allocations familiales. Les familles à revenu élevé sont moins touchées que les autres dans la mesure où les allocations familiales sont déductibles. Elles ont donc pour effet de réduire le revenu imposable.

Le crédit d'impôt pour enfants a été sensiblement relevé, ce qui est une bonne chose. En même temps, le niveau de revenu auquel les avantages du crédit d'impôt pour enfants commencent à disparaître a également été relevé.

Le président: Le crédit d'impôt pour enfants a fait l'objet de deux augmentations supérieures au taux de l'inflation depuis 1985.

M. Shillington: C'est vrai.

Le président: Cela fait donc 525\$?

M. Shillington: Cela donne un maximum de 524\$. C'est une bonne chose.

Le président: En avez-vous tenu compte dans vos calculs de l'inflation?

M. Shillington: Oui. N'oubliez pas que ce sont les familles ayant un revenu inférieur à 23,000\$ qui vont bénéficier du montant maximal de 524\$.

Le président: Toutes les familles? Mais ce sont surtout celles qui gagnent 23,000\$ qui seront avantagées.

M. Shillington: C'est exact. Lorsque l'on a décidé d'augmenter le maximum, on a également abaissé de 26,330\$, montant qui n'avait pas changé depuis 1982, à 23,500\$ le niveau de revenu auquel s'applique le maximum. Les familles gagnant 23,000\$ sont donc les plus avantagées. Au-delà de ce niveau de revenu, le montant des prestations diminue proportionnellement, ce qui permet d'absorber l'augmentation.

Cela a été fait intentionnellement. Si vous voulez augmenter le maximum sans dépenser beaucoup d'argent

[Texte]

move back the turning point so that you are not spending that extra amount in the huge middle class.

The Chairman: At \$23,000 the person gets \$524 per child in tax credits and \$380 or so in family allowance.

Mr. Shillington: Before tax.

The Chairman: Yes. And this proposal means another \$65 in tax credit.

Mr. Shillington: Yes.

The Chairman: That comes out to about \$960.

Mr. Shillington: Yes.

The Chairman: Why do you get us down to that?

Mr. Shillington: Those are all 1987 values. The \$524 you were using was an 1988 value.

The Chairman: Let us talk about 1988, then.

Mr. Shillington: We have a 1988 post-reform of \$896 for the people who get the maximum amounts of all the values. I am looking under "Post-Reform 1988". Those with \$10,000 of income get the maximums of \$896.

The Chairman: What about a family income of \$23,000, which just happens to be your optimum? It is \$524 plus \$388 plus \$65, is it not?

Mr. Shillington: I would have to check that. I will be happy to meet with you privately and go over it.

Mr. Cassidy: I can see where the figures are going. You are saying that, whether it is \$10,000 or \$23,000, the amount received is more or less the same.

The Chairman: There may be no tax on a family income of \$10,000. In other words, at \$10,000 there is no tax benefit. The tax credit of \$65 does not help you because you pay no taxes.

Mr. Cassidy: My point is that the working family, with either one or two earners, gets hit hard.

Mr. Shillington: If you de-index the maximum child tax credit, it will not affect any family with incomes above \$40,000, because they will not get any child tax credit.

If you de-index the turning point on the child tax credit, it will effect only the families that have incomes between \$23,000 and \$40,000, so obviously the loss is the greatest for the middle income who lose through all of these pieces. I point out that in terms of addressing the deficit, in terms of paying our share, families with kids are paying the same surtaxes. They are paying the same increase in consumption taxes as all other families.

[Traduction]

il suffit de rabaisser le point d'équilibre, afin d'éviter que ce soit la classe moyenne, très nombreuse, qui soit avantagée.

Le président: Une famille ayant un revenu de 23,000\$ reçoit donc 524\$ par enfant sous forme de crédit d'impôt et 380\$ environ sous forme d'allocations familiales.

M. Shillington: Avant impôt.

Le président: Oui. Et la présente réforme prévoit un second crédit d'impôt de 65\$.

M. Shillington: Oui.

Le président: Ce qui fait environ 960\$.

M. Shillington: Oui.

Le président: Pourquoi nous citez-vous un chiffre inférieur?

M. Shillington: Ce sont des chiffres exprimés en dollars de 1987. Le montant de 524\$ que vous citez est calculé en dollars de 1988.

Le président: Parlons de 1988, alors.

M. Shillington: Cela représente 896\$ en 1988, après la réforme, pour les personnes qui ont droit au maximum. Je suis à la rubrique intitulée *Après la réforme 1988*. Les personnes ayant un revenu de 10,000\$ bénéficieront du maximum de 896\$.

Le président: Que va-t-il se passer pour les familles dont le revenu est de 23,000\$? Vont-elles recevoir 524\$ plus 388\$ plus 65\$?

M. Shillington: Il faudra que je vérifie. J'aimerais beaucoup vous rencontrer en privé pour en discuter.

M. Cassidy: Je vois bien où vous voulez en venir. Vous dites que le montant reçu est plus ou moins le même, pour les personnes qui gagnent 10,000\$ ou 23,000\$.

Le président: Un revenu familial de 10,000\$ n'est pas imposable et ne donne donc pas lieu à exemption fiscale. Les personnes qui ne paient pas d'impôt ne bénéficieront pas du crédit de 65\$.

M. Cassidy: Je crois que ce sont les familles qui travaillent qui sont le plus touchées, qu'elles aient un ou deux salaires.

M. Shillington: Si vous désindexez le crédit d'impôt pour enfants au niveau maximum, cela ne touchera pas les familles ayant un revenu supérieur à 40,000\$ puisqu'elles n'ont de toute façon pas droit à ce crédit d'impôt.

Si vous désindexez le crédit d'impôt pour enfants au point d'équilibre, cela veut dire que seules les familles ayant un revenu compris entre 23,000\$ et 40,000\$ seront touchées. Il est évident que ce sont les familles à revenu moyen qui seront les plus pénalisées. Je voudrais vous signaler que les familles avec enfants paient les mêmes surtaxes que les autres pour résorber le déficit. Elles subissent les mêmes hausses des taxes à la consommation que les autres.

[Text]

Mr. Cassidy: Have you worked out the cumulative effect of de-indexing on families with children? We can see that it turns the benefits of tax reform, which amount to about \$180 in reductions for all Canadian taxpayers, into a kind of a temporary tax cut. Systematically, through bracket creep and reductions in credit values, the reduction loses value year after year. Is that correct?

• 1730

Mr. Shillington: I would not disagree with that. I do not have the figures in front of me to prove it, but I do not believe tax reform, for most families with kids, was a tax reduction. I think I heard the previous witness say for families with children the tax reform benefits were less with numbers of children.

If you just look at the effect of not increasing the turning point in tax reform, for most families their net income, without changing their own income, went up by \$500 because the employment expense deduction was eliminated. Their net income went up by \$1,000 because of the CPP and UIC deductibility. Without changing their financial situation, their net income went up, artificially, by about \$1,500. If it is a one-earner family, it is going to reduce their child tax credit by about \$75. If it is a two-earner family and you are losing two UICs and CPPs, it could be more. You include that along with the fact that the child tax exemption was switched to \$65... not something that would have been neutral within tax reform.

I would like to see the figures. I have not seen the figures from the Department of Finance as to what the average effect of tax reform is on families with children.

Mr. Cassidy: That is a point we might want to pursue with the department.

The Chairman: We have some of our own internal work on that, which Mr. Waslander can probably make available to committee members, but I believe you are exactly right.

Mr. Cassidy: If you have spurred us to ask those questions as a result of your brief, Mr. Shillington, that will be very helpful.

You seem to indicate you think the way to be looking is to enrich the proposed child tax credit in the new system; that is, the tax credit for kids in the new system. Could you be more specific? What proposals would you recommend that the committee consider? Also, since we may have to learn to ask these questions, can you see

[Translation]

M. Cassidy: Avez-vous calculé l'effet cumulatif de la désindexation pour les familles avec enfants? Il semble que la désindexation transforme en une sorte de réduction fiscale temporaire les avantages de la réforme fiscale, avantages qui représentent environ 180\$ de réduction pour tous les contribuables canadiens. De par la nature du système lui-même, c'est-à-dire grâce à cette escalade d'une tranche de revenu à l'autre et grâce à la diminution de la valeur des crédits d'impôt, cette réduction fiscale temporaire s'effrite année après année. Est-ce exact?

M. Shillington: Je ne suis pas en mesure de confirmer ou d'infirmer cela. Je n'ai pas les chiffres nécessaires sous les yeux. Cependant, je dirais que pour la majorité des familles avec enfants, la réforme fiscale n'a pas entraîné de diminution d'impôt. Le témoin qui m'a précédé a même dit que plus le nombre d'enfants était élevé, moins la réforme était avantageuse.

Si nous tenons compte du fait que le point d'équilibre n'a pas été relevé par la réforme fiscale, cela signifie que le revenu net imposable de la plupart des familles a été majoré de 500\$, dans la mesure où la déduction pour dépenses d'emploi a été supprimée. Leur revenu net imposable a été majoré de 1,000\$, dans la mesure où les déductions au titre de l'assurance-chômage et du RPC ont été supprimées. Sans que la situation financière de ces familles ait changé, leur revenu net s'est retrouvé artificiellement majoré d'environ 1,500\$. Pour une famille ayant un seul salaire, cela va représenter une réduction d'environ 75\$ du crédit d'impôt pour enfant. Pour une famille ayant deux salaires, cette réduction sera encore plus importante, étant donné que deux exemptions au titre de l'assurance-chômage et du RPC auront été éliminées. Ajoutez à cela le rabaissement à 65\$ de l'exemption fiscale pour enfant... On ne peut pas vraiment parler de réforme fiscale neutre.

J'aimerais que l'on me montre des chiffres. Je n'ai pas vu les chiffres du ministère des Finances concernant les conséquences générales de la réforme fiscale sur les familles avec enfants.

M. Cassidy: Nous pourrions en reparler avec les fonctionnaires du ministère.

Le président: Nous avons des chercheurs qui travaillent justement là-dessus et M. Waslander pourra certainement fournir certains chiffres aux membres du Comité. Je crois que vous avez tout à fait raison.

M. Cassidy: S'il n'avait fait que nous pousser à poser ces questions, votre mémoire aurait été très utile, monsieur Shillington.

Vous semblez indiquer qu'il faudrait améliorer le crédit d'impôt pour enfant prévu par le nouveau système. Pourriez-vous être plus précis? Quelles sont les propositions que vous souhaiteriez nous voir examiner? En outre, étant donné qu'il nous faudra peut-être apprendre à poser de telles questions, quels sont, selon

[Texte]

some obvious ways where the additional cost of dealing more equitably with families can be offset elsewhere in the system?

Mr. Shillington: If I were in charge, horror upon horrors, the child tax credit would be substantially increased, so that for the poorest families you would be essentially offsetting the cost of child-rearing, which to me, for a family, is something like \$2,000, \$2,500. I would want to get better data than that, but those come off the top of my head.

For families in the middle- and high-income groups, where I come back again, despite the fact that this may not be a popular stand these days, parenting, even if you are well off, is a public good, and it is something that deserves tax recognition, along with RRSPs and the age exemption and the CPP. We do not take CPP away from high-income families. We do not take old-age security away from high-income families. We should not be taking away the tax recognition of parenting.

For those, back to what the values were before 1984 would be a step in the right direction. I think there are families out there who earn \$50,000 a year, and we might sit here and say they are very well off, thank you very much. But if they are a two-earner family, with two people earning \$25,000, they are not living in the lap of luxury.

Mr. Cassidy: You are therefore suggesting in effect what amounts to a form of guaranteed income for low-income families with two kids.

Can you answer the other question? I do not intend, in putting the question, to say we are going to hold kids up for ransom because of other parts of the system, but it would be helpful if you could make some suggestions about where you think the—

The Chairman: Where do you get the money?

Mr. Shillington: First of all, anybody who cares about parents and cares about children is not going to be a supporter of high deficits, because this society is looking at today's children, today's eight-year-old, and saying, you are going to pay double our current taxes to support old-age security, because there will be half as many children, wage earners, to pay for old-age security when we are expecting old-age security. We have not had the financial backbone to pay our way on CPP, and we have refused. That will be picked up by our children. And we are passing on a deficit; absolutely.

Where do we look for extra funds?

• 1735

I am afraid my basic small "p" political biases suggest I have not seen a good argument for the capital gains exemption which was introduced. It is a substantial pot of money. I think the RRSP provisions fly in the face of the tax force on pensions. The task force on pensions

[Traduction]

vous, les moyens les plus pratiques de compenser le surcroît de coût d'un système plus équitable?

M. Shillington: Si, horreur, il n'en tenait qu'à moi, je réduirais sensiblement le crédit d'impôt pour enfant de façon à ce que le coût qui consiste à élever un enfant soit compensé pour les familles les plus pauvres, coût que je fixe à 2,000\$ ou 2,500\$. Ce sont des chiffres approximatifs, mais j'aimerais pouvoir avoir des chiffres plus précis.

Je voudrais revenir aux familles à revenu moyen et élevé pour lesquelles, même si cela n'est pas très populaire et même si elles sont aisées, le fait d'avoir des enfants est un bien public qui mérite d'être reconnu du point de vue de l'impôt, au même titre que les REER, l'exemption de vieillesse et le RPC. La présente réforme ne prive pas les familles à revenu élevé de la déduction au titre du RPC ni de la déduction au titre de la sécurité de la vieillesse. Elle ne devrait pas non plus les priver de la reconnaissance de leur rôle de parents, du point de vue de l'impôt.

Pour ces familles, il vaudrait mieux que l'on en revienne à la situation d'avant 1984. Il y a des familles qui gagnent 50,000\$ par an et nous pourrions très bien dire qu'elles sont assez riches, merci. Cependant, s'il s'agit de familles de deux salariés gagnant chacun 25,000\$, elles ne vivent certainement pas dans le luxe.

M. Cassidy: Vous proposez en quelque sorte une forme de revenu garanti pour les familles de deux enfants à revenu modeste.

Pourriez-vous répondre à mon autre question? Il n'est pas question que le système prenne les enfants en otage sous prétexte qu'il présente des défauts ailleurs, mais il nous serait très utile que vous nous fassiez des suggestions. . .

Le président: Où peut-on trouver l'argent nécessaire?

M. Shillington: Tout d'abord, quiconque se préoccupe du rôle des parents et de l'avenir des enfants ne peut admettre des déficits budgétaires comme ceux que nous connaissons. Ce que dit notre société d'aujourd'hui aux enfants de huit ans, c'est: «Il faudra que vous payiez deux fois plus d'impôt que nous pour financer notre sécurité-vieillesse, parce que quand nous atteindrons l'âge d'en bénéficier, vous serez deux fois moins nombreux qu'il le faudrait.» Nous n'avons pas eu le courage financier de payer notre propre RPC. Nous avons refusé. Ce sont nos enfants qui seront obligés de le faire. Nous leur léguons un déficit. Rien d'autre.

Où trouver de l'argent?

Mes convictions politiques personnelles me portent à croire que l'exemption pour gains en capital qui a été mise en oeuvre ne se justifie pas. Elle représente beaucoup d'argent. En outre, j'estime que les dispositions relatives aux REER font fi des recommandations du

[Text]

recommended a very different pension support system than we have with the increased limit RRSPs. The increased limit of RRSPs can be only utilized by high-income Canadians.

The place to start is with the corporate income taxes. I know this government and I certainly applaud the move to try to put the corporate income tax footing back where it has traditionally been. I believe in 1961 corporate income taxes were 20% of total revenue. Today they are 12%, about a \$6 billion difference.

If we look at how we got to the deficit, I think you will find it is primarily a shortfall on revenue and not an increase in government program expenditures, but it is an increase in public debt charges. To the shortfall in revenue, I would point out that a 1981 budget reduced the highest marginal tax rates and we are continuing that process. Those are some ideas where—

Mr. Garneau: Would you contemplate a tax credit instead of having an exemption for the RRSP?

Mr. Shillington: Yes.

The Chairman: What about people who collect pensions from their employer, such as public servants who have a very rich pension scheme? Do you think they should continue to get the benefit of their deductible pension scheme while the individual who saves his own money should not be given the same type of opportunity through an RRSP program? In other words, do you think we should penalize the self-employed?

Mr. Shillington: I have a personal interest in it not happening. I understand the argument for increasing the RRSP limits. It was a matter of—

The Chairman: They were reduced. Instead of being 20% of income, they were reduced to 18% of income.

Mr. Shillington: Except that the income limits were—

The Chairman: It was to balance with pensions.

Mr. Shillington: That is correct. There are two ways to balance it with private pensions. We are coming back to providing benefits to those most in need. The primary question is: At what point does society say if you want to save for retirement, we are going to give you tax-assisted funds? At what point do we say now that you have enough funds to provide a pension of x dollars, if you want a higher pension you are on your own? You are going to have to invest your money, earn interest income and pay tax on it.

[Translation]

groupe de travail sur les pensions. Celui-ci avait recommandé un système de soutien des pensions très différent de celui que nous avons et en vertu duquel la limite des déductions admissibles au titre d'un REER a été relevée. Les Canadiens à revenu élevé sont les seuls à pouvoir se prévaloir d'une telle mesure.

Cependant, c'est de l'impôt sur le revenu des sociétés qu'il faudrait partir. Je connais ce gouvernement et je me félicite de sa décision de ramener l'impôt sur le revenu des sociétés au niveau qui a toujours été le sien. Je crois me rappeler qu'en 1961, les sociétés payaient 20 p. 100 d'impôt sur leur revenu total. Aujourd'hui, elles ne paient que 12 p. 100, soit une différence de 6 milliards de dollars.

Si nous cherchons à savoir comment nous en sommes arrivés à notre déficit actuel, nous constatons qu'il est essentiellement dû à une diminution des recettes fiscales du gouvernement plutôt qu'à une augmentation des dépenses de programmes. Cependant, le coût de la dette publique a augmenté. Pour ce qui est de la diminution des recettes fiscales, je vous rappelle que le budget de 1981 a réduit les taux d'imposition marginale les plus élevés. Cette tendance se poursuit, d'ailleurs. Voici quelques idées sur...

M. Garneau: Envisageriez-vous de convertir l'exemption au titre du REER en crédit d'impôt?

M. Shillington: Oui.

Le président: Qu'advierait-il de ceux dont la retraite est financée par l'employeur, comme les fonctionnaires, dont les régimes de pensions sont très généreux? Pensez-vous qu'ils devraient continuer à bénéficier d'un régime de pensions déductible et que ceux qui épargnent leur propre retraite ne devraient pas avoir le droit aux mêmes avantages, par l'intermédiaire d'un REER? Autrement dit, pensez-vous que nous devrions pénaliser les travailleurs indépendants?

M. Shillington: Personnellement, je n'ai pas intérêt à ce que cela arrive. Je comprends qu'il puisse y avoir des raisons de relever la limite d'exemption des REER. J's'agissait de...

Le président: Cette limite a été réduite. Au lieu d'être égale à 20 p. 100 du revenu, cette limite a été portée à 12 p. 100.

M. Shillington: Sauf que les limites de revenu ont été...

Le président: C'était pour équilibrer les pensions.

M. Shillington: C'est exact. Il y a deux façons d'équilibrer les régimes publics et privés de pensions. Cela nous ramène à la nécessité de verser des prestations à ceux qui en ont le plus besoin. La question essentielle est la suivante: à partir de quel moment la société doit-elle décider d'accorder des avantages fiscaux à ceux qui épargnent pour leur retraite? A partir de quel moment la société peut-elle décider de financer un régime de retraite qui donne lieu à des prestations de tant, montant auquel duquel les personnes intéressées devront se débrouiller?

[Texte]

If I remember correctly, the task force on pensions recommended the pension limits for tax assistance be one and a half times wages and salaries. If my memory serves me correctly, it would put us about \$37,000 for pension income a year. If, either through private pension plans or through RRSPs, people wanted to provide additional pension funds available to them, they would do it without tax assistance. It makes sense to me. I do not see why taxpayers should be carrying the bulk of the load for an RRSP which will pay somebody a \$60,000-a-year pension.

The Chairman: You would apply the same to payroll-financed pensions or private pension schemes done by employers. In other words, you put a limit to roughly one and a half times the industrial wage.

Mr. Shillington: I use one and a half because it is what the task force said. It is a good starting spot. You are taking away something somebody already has. When you want to instil some equity between private pensions and RRSPs, it is politically easier to increase the RRSP limits than to bring down the private pension limits.

Mr. McCrossan: The private pension limits are frozen and the RRSP limit grades in at two and a half the AIW limit in 1995. It is the proposal in the white paper.

Mr. Shillington: Two and a half times would be about 60,000. I think RRSPs are a very difficult situation. Most taxpayers with \$30,000 or \$40,000 look at RRSPs as one of the things they can take advantage of. They do not recognize that a \$15,000 limit, with 18% of income as the cost, is something they will never be able to take advantage

• 1740

I have done some calculations—I would be happy to share them with your research staff—that show that if you took \$5,000 and stuck it into an RRSP and left it there for 30 years, then you would end up with a substantial amount of money, 85% of which is the taxpayers' money; that is, you would have had only about 15% of that fund if you had actually paid tax every year on the interest.

I did not really intend to talk about RRSPs today, but I was asked.

The Chairman: Are there any other questions for this witness? No?

Thank you very much, Mr. Shillington, for coming. I have hit one of the nerves of this committee that is concerned about tax reform, so your figures are most interesting and helpful.

[Traduction]

seules, c'est-à-dire investir, toucher des intérêts et payer des impôts sur ces intérêts.

Si j'ai bonne mémoire, le groupe de travail sur les pensions avait recommandé que le montant des prestations de retraite donnant droit à une exemption fiscale soit une fois et demie égal au montant du salaire. Si je ne me trompe pas, cela devrait faire un revenu de pension d'environ 37,000\$ par an. Quant à ceux qui souhaitent s'assurer un revenu de pension supérieur, par le truchement d'un REER ou d'un régime de retraite privé, ils n'auront pas droit à des avantages fiscaux. Cela me semble logique. Je ne vois pas pourquoi l'ensemble des contribuables devraient assumer le coût d'un REER qui va garantir à quelqu'un un revenu de pension de 60,000\$ par an.

Le président: Mais cela s'appliquerait également aux régimes de retraite privés ou aux régimes financés par l'employeur. Autrement dit, le montant des prestations admissibles ne devrait pas être supérieur à une fois et demie le salaire de la personne concernée.

M. Shillington: J'ai repris le chiffre d'une fois et demie car c'est celui qu'avait retenu le groupe de travail. Ce serait un bon point de départ. Vous ne faites que reprendre quelque chose à quoi vous avez droit. Mais si vous voulez équilibrer les régimes de pensions privés et les REER et les rendre plus justes, il est politiquement plus facile de relever les limites d'admissibilité d'un REER que de rabaisser celles d'un régime privé.

M. McCrossan: Les limites d'admissibilité d'un régime privé font l'objet d'un gel alors que celles d'un REER seront deux fois et demie supérieures au salaire industriel moyen en 1995. C'est ce que propose le Livre blanc.

M. Shillington: Deux fois et demie, cela fait environ 60,000\$. Je crois que les REER sont quelque chose de très délicat. La majorité des contribuables disposant de 30,000\$ ou 40,000\$ considèrent qu'il y a un profit à tirer d'un REER, alors que 18 p. 100 d'un revenu de 15,000\$ n'en représente aucun.

J'ai fait quelques calculs dont je serais très heureux de faire part à vos chercheurs. Si vous mettez 5,000\$ dans un REER et si vous les y laissez pendant 30 ans, vous vous retrouverez avec un montant confortable d'argent, dont 85 p. 100 représentent en fait l'argent des contribuables. Alors que si vous aviez payé un impôt chaque année sur les intérêts de 5,000\$, vous ne vous retrouveriez qu'avec 15 p. 100 de cette somme.

Je n'avais pas l'intention de parler des REER, mais vous me l'avez demandé.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à poser à ce témoin? Non?

Merci beaucoup, monsieur Shillington, d'être venu. Vous avez touché le nerf sensible de ce Comité et je dois dire que les chiffres que vous nous avez fournis sont des plus intéressants et des plus utiles.

[Text]

[Translation]

Mr. Shillington: Thank you.

M. Shillington: Merci.

The Chairman: This meeting stands adjourned until 8 p.m.

Le président: La séance est levée jusqu'à 20 heures.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the C.D. Howe Institute:

Maureen Farrow, President;

Edward Carmichael, Vice-President.

From Tristat Resources Ltd.:

E. Richard Shillington, President.

TÉMOINS

De l'Institut C.D. Howe:

Maureen Farrow, présidente;

Edward Carmichael, vice-président.

De Tristat Resources Ltd.:

E. Richard Shillington, président.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 85

Monday, August 31, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 85

Le lundi 31 août 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Finance and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livres blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, AUGUST 31, 1987

(110)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 8:00 o'clock p.m. this day, in Room 269 (West Block) the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Raymond Garneau, W. Paul McCrossan, Norman Warner and Geoff Wilson.

In attendance: From the Committee's Research Staff: C. David Weyman, Research Director, (Tax Reform); H. Bert Waslander, Research Director; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Anthony Knill and Edwin Grant Kroft, Research Officers. *From the Research Branch of the Library of Parliament:* Terrence J. Thomas, Research Officer.

Witness: From Informetrica Limited: Michael McCracken, President.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70*).

The witness made an opening statement and answered questions.

At 9:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 31 AOÛT 1987

(110)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 8 heures, dans la salle 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Murray Dorin, Raymond Garneau, W. Paul McCrossan, Norman Warner et Geoff Wilson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, directeur de recherche (réforme fiscale); H. Bert Waslander, directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Anthony Knill et Edwin Grant Kroft, attachés de recherche. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Terrence J. Thomas, attaché de recherche.

Témoin: De Informetrica Limited: Michael McCracken, président.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'examen du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Le témoin fait une déclaration liminaire et répond aux questions.

À 21 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Marie Carrière

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Monday, August 31, 1987

• 2001

The Chairman: I call the meeting to order. Pursuant to Standing Order 96(2) in connection with the white paper on tax reform, we have before us tonight Informetrica. The president is Michael McCracken. Mr. McCracken, you have supplied us with a brief. I was wondering if you could give us a quick overview of the matter, say in five minutes, and then I can turn it over to questioning.

Mr. Michael McCracken (President, Informetrica Limited): Thank you, Mr. Blenkarn; let me do that. I have put down the comments in writing just so my jokes do not get mistranslated like the last time I appeared.

The Chairman: I understand your problem. You have to have a committee that understands you, and this one does—otherwise, they would not have put up with you coming again.

Mr. McCracken: I guess the thing I would like to start off with is a brief analogy. I think most of you know the analogy of a number of blind people groping around an elephant and trying to relay a description of that beast, all of them describing it either as a trunk or as a snake or a number of other objects. I see your task as a committee to listen to all these voices and then afterwards try to describe the animal you have been hearing reports on. In that regard, I would come to you just as one more blind person. All I can tell you is I have my hands on a snake-like object and I am not sure what I am holding on to.

Others you will meet will examine the distributional effects. Some will comment on specific measures or the effects as they see them on their industry or firm. I would like to restrict my comments primarily to the phase one and its macro-economic effects over the next several years. Like most of your witnesses, I cannot resist the temptation to raise certain issues about phase two, but I will try to keep them brief and fairly general.

The Chairman: You are not going to read this whole brief, are you?

Mr. McCracken: No, I am not. I just want to get the first part in.

The Chairman: I did not think I was going to let you do that. You have used up three minutes so far.

Mr. McCracken: Macro-economic effects are rather straightforward: we look at the economy without tax reform and we look at it with it, we compare those two cases and we come back and say that the impact of phase one is X. The process in fact is much more difficult than that. I think you have already heard some other

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le lundi 31 août 1987

Le président: La séance est ouverte. Conformément au Règlement 96(2) nous étudions le Livre blanc sur la réforme fiscale et nous recevons ce soir Informetrica dont le président, Michael McCracken, nous a donné un mémoire. Peut-être pourriez-vous commencer par en dégager les points saillants en cinq minutes; nous passerons ensuite aux questions.

M. Michael McCracken (président, Informetrica Ltée): Merci, monsieur Blenkarn. C'est ce que je vais faire. J'ai noté mes observations pour que mes plaisanteries soient mieux traduites que la dernière fois que j'ai comparu.

Le président: Je comprends votre problème. Vous êtes devant un comité qui vous comprend; en effet, si ce n'était pas le cas, nous n'aurions pas supporté de vous entendre encore une fois.

M. McCracken: Je vais commencer très rapidement par une analogie; vous devez connaître l'histoire des aveugles qui sont autour d'un éléphant, qui le tâtent et qui essaient de décrire la bête; certains parlent d'un tronc, d'autres disent qu'il s'agit d'un serpent et il y en a qui trouvent d'autres analogies. Votre Comité doit écouter toutes ces opinions pour ensuite essayer de donner une description de l'animal dont on vous a parlé. Je me présente donc à vous: un aveugle de plus. Tout ce que je peux vous dire c'est que je touche une sorte de serpent mais que je ne suis pas certain de ce dont il s'agit.

Vous rencontrerez des gens qui vous parleront des effets de redistribution de cette mesure; d'autres s'attarderont sur des mesures particulières ou sur leurs effets sur leurs industries ou sur leurs entreprises. Pour ma part, je m'en tiendrai à la phase I et à ses effets macro-économique sur les prochaines années. Comme la plupart de vos témoins, je ne résisterai pas à la tentation de soulever certaines questions au sujet de la phase II, mais je m'en tiendrai à des généralités et je le ferai très rapidement.

Le président: Vous n'allez pas lire tout le mémoire, n'est-ce pas?

M. McCracken: Non, pas du tout. C'est seulement la première partie que je veux répéter.

Le président: Je n'avais même pas l'intention de vous laisser faire cela; vous avez déjà utilisé trois minutes.

M. McCracken: Les effets macro-économiques sont assez simples: nous considérons l'économie sans réforme fiscale et nous la considérons avec la réforme: nous comparons les deux et nous en déduisons que l'impact de la phase I est X. Mais en réalité, le processus est bien plus complexe. Vous avez déjà dû entendre parler des effets

[Texte]

submissions on the macro-economic effects of phase one; my numbers will no doubt be different from theirs.

What I would like to do tonight is to give you some sense of why there might be differences of opinion about the macro-economic effects of a set of tax changes. In particular, one way in which these effects may differ is because they have different assumptions about what is phase one. What are the direct effects? I have described phase one in here as a set of changes; you know them well. But two of them, in particular the speed-up of payments in 1988 and in 1990 of the federal sales and subsequently federal personal income tax, may or may not be considered by some as part of phase one. Keep in mind that we had a speed-up of the personal income tax payments that take effect in 1988 in the February budget, not necessarily a measure that was described at that time at least as a major reform. Now depending on how you treat that, you are going to get a different effect both on the overall economy and the fiscal consequences thereof.

• 2005

If we look at a package, what should you expect to see? I think you are basically going to see, in most of the runs submitted to you, a positive but small effect on the economy, and that is what we are getting. Something in the order of three-tenths of a point of GNP is sort of the peak level of activity. In employment we are getting numbers like 47,000 after five years; the unemployment rate translates into something like 0.4% at the end of five years. There will be a CPI impact of about 0.2%. The cumulative effect on the federal budget after five years reduces the federal debt by about \$600 million. If you include the accelerated payments in the package and you make more progress, the total effect is about \$3.2 billion. Those numbers, I am throwing out are more to give you a size, but they also—

Mr. Attewell: Pardon me, did you say debt was lowered?

Mr. McCracken: In other words, the debt is lower by \$3.2 billion if you include the accelerated payments. That is a way of describing what the sum of the effects are over five years, including the savings on interest paid out because you have lowered the deficit in particular years.

Mr. Attewell: Okay.

Mr. McCracken: It is a short-hand way of giving you a sense of magnitude. The point I would like you to take away from it is that, at least in our assessment, after all of the direct, indirect and induced effects, if you exclude the accelerated payments, you have a package which is roughly revenue-neutral.

If you include the accelerated payments, then you have a package which will after the fact have brought in some \$3 billion additional revenue or will have lowered expenditure over that five-year period, keeping in mind that this is *ex post*—that is, it includes the positive effect

[Traduction]

macro-économiques de la phase I, je suis certain que mes chiffres seront différents de ceux que vous avez déjà entendus.

Ce soir, j'aimerais vous expliquer les raisons de ces divergences d'opinions sur les effets macro-économiques d'une série de modifications fiscales. En particulier, si ces effets sont différents c'est, entre autres, parce que les hypothèses sur la nature de la phase I sont différentes. Quels en sont les effets directs? Je décris ici la phase I comme étant une série de modifications; vous les connaissez bien. Mais il y en a deux, en particulier les paiements accélérés en 1988 et 1990, les taxes de vente fédérales et, par la suite, l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, qui n'appartiennent pas forcément à la phase I. N'oubliez pas que dans le budget de février on prévoyait une accélération des versements d'impôt sur le revenu des particuliers qui devait prendre effet en 1988; à l'époque, la mesure n'était pas considérée comme une réforme majeure. Maintenant, selon la façon dont vous aborderez le problème, les effets pour l'économie en général et les conséquences fiscales vont être différentes.

Si vous considérez l'ensemble, à quoi faut-il s'attendre? Dans la plupart des schémas qui vous ont été soumis, j'imagine qu'on parle d'un effet positif mais minime sur l'économie, et c'est précisément ce qui se produit. Quelque chose comme trois dixièmes de point du PNB en grosse période d'activité. Dans le secteur de l'emploi, nous voyons des chiffres comme 47.000 après cinq ans; quant au taux de chômage, au bout de cinq ans on parle de 0.4 p. 100. L'impact sur l'IPC sera d'environ 0.2 p. 100. Les effets cumulatifs sur le budget fédéral après cinq ans réduisent la dette fédérale d'environ 600 millions de dollars. Si vous ajoutez les versements accélérés à l'ensemble et si vous progressez, l'effet total est d'environ 3.2 milliards de dollars. Je vous cite ces chiffres pour vous donner un ordre d'idée, mais également...

M. Attewell: Excusez-moi, vous avez dit que la dette allait baisser?

M. McCracken: La dette baisse de 3.2 milliards de dollars si vous tenez compte des paiements accélérés. C'est une façon de décrire l'ensemble des effets sur une période de cinq ans, y compris les économies sur les intérêts versés car vous avez fait baisser le déficit au cours de certaines années.

M. Attewell: D'accord.

M. McCracken: En abrégé, cela vous donne un ordre de grandeur. Ce dont vous devez vous souvenir, c'est que d'après nos calculs, après que tous les effets directs, indirects, toutes les répercussions ont été prises en considération, si vous faites abstraction des paiements accélérés, la masse des revenus reste à peu près inchangée.

Si vous tenez compte des paiements accélérés, dans ce cas, vous aurez après coup des revenus supplémentaires de quelque trois milliards de dollars ou bien vous aurez fait baisser les dépenses pendant cette période de cinq ans, sans oublier que c'est une opération *ex post*, c'est-à-dire

[Text]

on government revenues of increased economic activity. It includes the lowering of unemployment insurance payments due to lower unemployment, and so on.

When you start comparing results, I suspect you will find that there are differences of opinion about what the direct effects are. Let me elaborate on that for just a second. If you pick up the Finance Department documents you will see in there fiscal-year projections on tax reform phase one; you will see taxation-year projections, meaning the total revenue effects for all those forms filed with that particular year, in the upper left-hand corner, upper right-hand corner.

What you do not see and what all the modelers need is a national accounts on a calendar-year basis. Those do not appear in there. Somewhere, presumably in the bowels of the Department of Finance, such numbers exist and it would certainly be a great help if they would provide those to all the people who are trying to simulate their effects. In their own simulations they would presumably have required the same sets of numbers.

Each person makes his or her own attempt to translate that, and to the extent that they make any errors in that process or have differences of opinion, they will arrive at somewhat different results. That will not however remove, I think, all the discrepancies you will see. You will see models behave differently. They assume different kinds of behaviour from different groups, or they have different parts of their model exogenous, as we call it, or subject to change only by assumption of the parts, or endogenous, or modelled by equation.

I do not think tonight is the point to get into this in great depth, although I think your committee may well want, as part of their research efforts, to understand these macro-effects and understand the reasons for the differences. We will be more than happy to share the results of our work with your committee when we have completed our study of phase one.

Let me just open up another area for questioning. That has to do with the term of indexing and indexing issues. I think you are going to hear a lot about those. The one primary way you will hear about it is of course through what we usually refer to as indexation or the lack thereof of the tax system. By this we mean that when inflation occurs, there is an effect on corporate tax and on personal income tax, and the question is whether or not that should change or change should only proportionately. If it changes more than proportionately, there is some sense that people are being subject to a hidden tax.

[Translation]

qu'elle comprend les effets positifs sur les revenus du gouvernement de la relance de l'activité économique. Entre autre chose, les versements d'assurance-chômage baissent à cause de la baisse du chômage, etc.

Par conséquent, quand vous commencerez à comparer les résultats, vous vous apercevrez sans doute qu'il y a des divergences d'opinion sur les effets directs. Permettez-moi de développer cette idée un instant. Si vous prenez les documents du ministère des Finances, vous y trouverez des projections de la phase I de la réforme fiscale sur l'année financière; vous y trouverez des projections sur l'année fiscale, c'est-à-dire les effets sous forme de revenu total pour toutes les déclarations soumises cette année-là, dans le coin supérieur gauche, dans le coin supérieur droit.

Ce que vous n'y trouverez pas, et ce dont tous les auteurs de modèle ont besoin, c'est une comptabilité nationale fondée sur l'année civile. Ces données-là n'apparaissent pas. Il doit y avoir un endroit, probablement dans les tréfonds du ministère des Finances, où ces chiffres existent, et si on pouvait les communiquer à tous ceux qui essaient de dresser des modèles sur les effets, ce serait très utile. Pour leurs propres modèles, ils ont dû utiliser ces mêmes chiffres.

Chacun tente de traduire cela et, dans la mesure où ils font des erreurs, ou lorsqu'ils ne sont pas du même avis, les résultats diffèrent quelque peu. Cela dit, cela n'explique pas toutes les différences que vous verrez. Vous verrez que les modèles ne se comportent pas tous de la même façon. On prend pour acquis que le comportement des groupes n'est pas identique ou bien certains éléments des modèles sont exogènes, selon une expression à nous, ou ne changent que lorsqu'on prend pour acquis certains éléments, ou encore sont endogènes, ou gouvernés par équation.

Ce n'est pas le moment de trop approfondir cet aspect-là, mais au cours de ses recherches, votre Comité aurait peut-être intérêt à comprendre ces macro-effets et à comprendre la raison de ces différences. Lorsque nous aurons terminé notre étude de la phase I, nous nous ferons un plaisir d'en communiquer les résultats à votre Comité.

Maintenant, je vais changer de domaine et parler des termes de l'indexation et des questions relatives à l'indexation. Je suis certain que vous en entendrez beaucoup parler. Le premier sujet que vous entendrez traiter, c'est celui que nous désignons sous le terme d'indexation ou manque d'indexation du système fiscal. Cela signifie qu'une période d'inflation a des effets sur l'impôt sur le revenu des sociétés et sur l'impôt sur le revenu des particuliers et la question est de savoir si cela doit changer ou pas ou si le changement doit être proportionnel uniquement. Si le changement est plus que proportionnel, les gens ont le sentiment d'être astreints à une taxe cachée.

[Texte]

[Traduction]

• 2010

I will elaborate on that. The point here is that indexation is only one of several items you are going to hear about, and it is the item the Economic Council, if you recall, in their submissions prior to the tax reform were most concerned about. They said let us make sure we get indexation into the system, on both the personal and corporate sides. Perhaps as you have noted, neither of those was introduced in phase one, and it is not part of the discussion of phase two at this point.

There is another way in which indexing comes up, and that is the effect of various fiscal measures on price indexes—in particular, what happens when we increase indirect taxes. What happens to the CPI and consequently what happens to wages, transfer payments, and other components that react to that price index?

The concern here tends to be a bit different from that concern about indexation. In particular, the concern here is that you may be setting off an inflationary surge, or at least a further set of price changes, as a result of the CPI containing the indirect tax components. You will hear people suggesting that the answer, in some sense, to this is to try to produce indexes without these tax components.

This comes up in yet another way, which is let us say a third set of concerns. That has to do with the whole issue of fairness of indexing. In particular, we have a bit of an example of that in phase one, and as phase two at least has been described, an even more dramatic case possible there.

In phase one there were a set of personal income tax cuts that reduced tax liabilities of individuals and raised their disposable income. At the same time, there was a set of indirect tax increases, in particular the telephone tax and some other base-broadening taxes that were implemented, the effect of which is to lower people's disposable income. The only one of those components that will be reflected in the consumer price index is the increased telephone rates. What happens if you compensate people for that change but do not reflect the fact that personal income tax rates have been reduced and that they have lower taxes?

The Chairman: I would like to turn it over to Mr. Garneau.

Mr. McCracken: That is a concern we have. I will get at the others through questioning no doubt.

The Chairman: I am sure you will.

Mr. Garneau: Thank you, Mr. McCracken, for coming back and sharing with us your thoughts about tax reform. I have a certain number of questions, but first I just want to make sure I understand your remark about the change when you talk about \$3.2 billion in debt. Could you

Permettez-moi de développer. L'indexation est un élément, parmi plusieurs, dont vous allez entendre parler, et c'est celui qui préoccupait le plus le Conseil économique, vous vous en souviendrez, dans les mémoires présentés avant la Réforme fiscale. Selon le Conseil, il fallait veiller à incorporer l'indexation dans le système, tant pour les particuliers que pour les sociétés. Comme vous l'avez peut-être constaté, ni l'un ni l'autre de ces éléments n'a été introduit dans la phase I, et aucun des deux n'a figuré dans les discussions sur la phase II jusqu'ici.

L'indexation se manifeste d'une autre façon, c'est-à-dire l'effet des diverses mesures fiscales sur les indices de prix—en particulier ce qui se produit lorsqu'on augmente les impôts indirects. Quels sont les effets sur l'IPC, et donc sur les salaires, les paiements de transfert et les autres composantes qui sont tributaires de cet indice des prix?

Dans ce cas, la préoccupation n'est pas tout à fait la même que dans le cas de l'indexation. En particulier, ce que l'on craint, c'est de déclencher une poussée inflationniste, ou du moins un nouvel ensemble de modifications des prix, puisque l'IPC contient des composantes d'impôts indirects. Certains vous diront que la réponse, en un certain sens, consiste à produire des indices ne comportant pas ces composantes fiscales.

La chose se prétend encore d'une autre façon, appelons cela un troisième ensemble de préoccupations. Il s'agit de toute la question de l'équité de l'indexation. Nous en avons un exemple à la phase I, et selon la description qui a été donnée de la phase II, peut-être un cas encore plus dramatique.

La phase I comportait un ensemble de réductions d'impôt sur le revenu des particuliers qui réduisaient l'impôt à payer tout en augmentant le revenu disponible. En même temps, il y avait un ensemble d'augmentations des impôts indirects, en particulier la taxe sur le téléphone et quelques autres taxes visant à élargir l'assiette fiscale, dont l'effet est de diminuer le revenu disponible. La seule de ces composantes qui se reflétera dans l'indice des prix à la consommation c'est l'augmentation des tarifs téléphoniques. Qu'arrive-t-il si l'on dédommage les gens pour ce changement et si on oublie que les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers ont laissé, que les impôts sont plus bas.

Le président: J'aimerais donner la parole à M. Garneau.

M. McCracken: C'est une de nos préoccupations. Je parlerai sans doute des autres au moment des questions.

Le président: J'en suis certain.

M. Garneau: Merci, monsieur McCracken, d'être revenu nous faire part de vos réflexions sur la Réforme fiscale. J'ai un certain nombre de questions à vous poser, mais tout d'abord j'aimerais m'assurer que je comprends bien votre remarque à propos du changement lorsque

[Text]

elaborate a bit more and make sure I understand? Is it due to the fiscal reform, because some people benefit from lower taxes and create activity, etc.?

Mr. McCracken: Let me elaborate on it in the following way. If we looked at the direct effect of the fiscal changes that have been put in, including this accelerated payment, we would estimate in the first year that you might have a lower deficit by some \$2 billion, a higher deficit in calendar year 1989 by some \$2 billion, roughly a \$1-billion improvement in the deficit in 1990, about \$250 million in 1991, and \$455 million in 1992. If you were to accumulate those effects from the beginning, you would get, on the revenue side, about \$2 billion.

Mr. Garneau: Yes, but why are you saying that it will produce that? Because of more economic activity, or what?

Mr. McCracken: These are the direct effects.

Mr. Garneau: Of higher revenue?

Mr. McCracken: No, these are just the direct effects. These are the changes they make. So, if you did that, you would have a certain set of changes in the revenue that you are directly causing to happen as a result of your policies.

Mr. Garneau: My real question is that we had large tax increases over the last three years and now some taxpayers will have a small break. You say that it will reduce the debt. Is the best way to reduce debt to lower taxes?

Mr. McCracken: What is interesting about this package—keep in mind that it is a combination of tax increases and tax decreases—is that what you are doing is decreasing the tax, particularly on persons, who spend a lot of it. At the same time, what you are doing is raising taxes on business, in particular corporations, and to a lesser extent on the business part of telephone usage, some parts of which are passed on, parts of which they eat or pass back to their shareholders, the net consequence of this package being that you do get some slight positive real economic activity.

• 2015

Generally speaking, if you told me I was increasing taxes \$1 billion, my immediate response would be how much is that going to cost us in economic activity and in jobs? So in that sense this is an interesting package. But the reason you are getting that difference is that you have a combination of tax increases and decreases, and the positive effects of the decreases outweigh the negative effects of the decreases.

Mr. Garneau: I do not want to look too stupid, even though I may be, but if you increase taxes on corporations and decrease taxes on the personal side, we could reduce

[Translation]

vous parlez des 3,2 milliards de dollars de dette. Pouvez-vous développer cela pour que je comprenne bien? Est-ce que cela découle de la réforme fiscale, du fait que certains bénéficient d'impôt réduit, ce qui encourage l'activité etc.?

M. McCracken: Laissez-moi développer cela. Si nous examinons les effets directs des modifications fiscales, y compris ce paiement accéléré, nous estimons que la première année le déficit pourrait être réduit de quelque 2 milliards de dollars et qu'il augmenterait de quelque 2 milliards de dollars pour l'année civile 1989; nous prévoyons en gros un allègement du déficit d'un milliard de dollars en 1990, de 250 millions de dollars en 1991 et de 455 millions de dollars en 1992. Si on additionne ces effets depuis le début, on obtient, du côté des recettes, environ 2 milliards de dollars.

M. Garneau: Oui, mais pourquoi prévoyez-vous ces effets? En raison d'une activité économique accrue, ou quoi?

M. McCracken: Ce sont les effets directs.

M. Garneau: De l'augmentation des recettes?

M. McCracken: Non, il s'agit tout simplement des effets directs. Ce sont les changements qui sont apportés. Si vous faisiez cela, vous causeriez directement un certain ensemble de changements des recettes par suite de vos politiques.

M. Garneau: Ma vraie question, c'est que nous avons eu de fortes augmentations d'impôts au cours des trois dernières années et que maintenant certains contribuables bénéficieront d'un certain soulagement. Vous dites que cela réduira la dette. La meilleure façon de réduire la dette est-elle de diminuer les impôts?

M. McCracken: C'est ce qui est intéressant à propos de cet ensemble de mesures—n'oublions pas qu'il s'agit d'une combinaison d'augmentations et de diminutions d'impôt—c'est que vous diminuez surtout les impôts des gens qui dépensent beaucoup. En même temps, vous augmentez les impôts sur les affaires, en particulier les impôts des sociétés et, dans une moindre mesure les taxes sur l'élément commercial de l'usage du téléphone, dont une partie est absorbée par les sociétés ou transmise à leurs actionnaires, la conséquence nette étant que l'on obtient une légère activité économique positive.

Si vous me disiez que j'augmente les impôts de un milliard de dollars, je vous demanderais aussi combien cela va nous coûter en activité économique et en emplois. Dans ce sens, c'est donc un ensemble intéressant. Si vous obtenez cette différence, c'est qu'il y a une combinaison d'augmentation et de diminution d'impôts et que les effets positifs des diminutions l'emportent sur les effets négatifs.

M. Garneau: Je ne veux pas paraître stupide, même si, je le suis, mais si vous augmentez les impôts des sociétés tout en diminuant ceux des particuliers, nous pourrions

[Texte]

the deficit. It is amazing the way it goes, but this is what you are telling us today.

Mr. McCracken: Keep in mind we are looking at the first five years of this exercise. I think most people would suggest if you went out in another five years the view would not necessarily be as attractive, because you would eventually have lower corporate revenue turned into perhaps less investment and less return in that whole area.

I can perhaps check for you to see what happens after eight or nine years, because it does tend to come down slightly.

Mr. Garneau: That is what we have been told by the Economic Council of Canada, that in the short term it is positive, but in the longer term—

Mr. McCracken: In the longer term you begin to get more effects, although—

Mr. Garneau: It is inevitable.

Mr. McCracken: —in our case we are not getting that much difference.

I think the main thing in your mind in the short term is that you are going to get differential responses to the different taxes, some of which are going up and some of which are coming down.

Mr. Attewell: Did you say the \$2.6 billion is that one-time acceleration of payments?

Mr. McCracken: Yes.

Mr. Attewell: So all the other things are wrapped into the \$600 million, which is almost nothing—

Mr. McCracken: That is right.

Mr. Attewell: —compared with \$500 billion of revenue or so for that five—

Mr. McCracken: Percentage-wise, we are talking about very small numbers; and we are talking of course about an outstanding debt on the order of \$200 billion at that time.

Mr. Garneau: In your presentation you did not have time to go to phase two. I would like to get your comment about this tax reform in two phases. This afternoon we were told by the C.D. Howe Institute that it is very important that phase two come at an appropriate moment; we should not wait until the end of the business cycle, and it should have been done as one package. What are your comments concerning this aspect?

Mr. McCracken: That is a good question, and it gives me an opportunity to sneak in my responses on the last page. For analytical convenience, we would all like this to have been one big package with a ribbon on it, and we could have all had just one round of studies and hearings and so on. But one hope that is at least put forward in the documents we have seen today is the possibility that we will be able to integrate the federal and provincial indirect taxes, at least the major ones, into something called, let us

[Traduction]

réduire le déficit. C'est tout à fait étonnant, mais c'est ce que vous nous dites aujourd'hui.

M. McCracken: N'oubliez pas qu'il s'agit ici des cinq premières années de cet exercice. Je crois que la plupart des gens diront que dans cinq autres années la situation ne sera pas nécessairement aussi intéressante, parce qu'il y aura en fin de compte une diminution des recettes des sociétés qui entraînera peut-être une diminution de l'investissement et du rendement dans tout ce domaine.

Je pourrais peut-être voir pour vous ce qui se produit après huit ou neuf ans, parce qu'il y a effectivement une légère tendance à la baisse.

M. Garneau: C'est ce que nous a dit le Conseil économique du Canada, qu'à court terme c'est positif, mais qu'à long terme...

M. McCracken: A long terme, on commence à avoir un plus grand nombre de répercussions, et encore...

M. Garneau: C'est inévitable.

M. McCracken: ... dans notre cas, nous n'arrivons pas à une différence très importante.

Je crois qu'à court terme, vous pensez surtout qu'il y aura des réactions différentes ou divers impôts, donc certains montent et d'autres descendent.

M. Attewell: Avez-vous dit que les 2,6 milliards de dollars correspondent à cette accélération unique des paiements?

M. McCracken: Oui.

M. Attewell: Ainsi tout le reste est englobé dans les 600 millions de dollars, ce qui n'est presque rien...

M. McCracken: C'est exact.

M. Attewell: ... en comparaison des quelques 500 milliards de dollars de recettes pour ces cinq...

M. McCracken: Il s'agit de très petits pourcentages, et il s'agit évidemment d'une dette de l'ordre de 200 milliards de dollars à ce moment-là.

M. Garneau: Dans votre exposé, vous n'avez pas eu le temps d'en arriver à la phase II. J'aimerais que vous commentiez cette réforme fiscale en deux phases. Cet après-midi, l'Institut C.D. Howe nous a déclaré qu'il est très important de déclencher la phase II au bon moment; il ne faudrait pas attendre la fin du cycle des affaires, tout aurait dû être fait en même temps. Qu'en pensez-vous?

M. McCracken: C'est une bonne question, qui me donne l'occasion de glisser mes réponses de la dernière page. Pour faciliter l'analyse, nous aimerions tous que tout cela soit présenté dans un seul emballage, avec un joli ruban, ce qui aurait signifié une seule ronde d'étude et d'audience ainsi de suite. Mais les documents que nous avons vus aujourd'hui laissent au moins entrevoir la possibilité de les intégrer les impôts indirects fédéraux et provinciaux, au moins les principaux, un regroupement

[Text]

say for the sake of discussion, a "national sales tax". That was not part of the concept we were talking about earlier, with a BTT alone, or a federal tax only. Certainly if that is a real possibility, then I think it is worth waiting for, because if you look at what we expect out of a Phase Two, we expect some very positive effects on the economy. In fact, one criticism of waiting is if it is so good, why do we have to wait another year to get it?

From the federal only, from our own earlier work on just a hypothetical BTT and the work that is reported in the Finance Department documents, you get in a sense a free lunch. You get a positive improvement in real activity in the economy, because you have improved the capital stock in the economy. The productivity associated with that gives you, if you will, more real income. Whether that is 1.5% or 3% is debatable, but it would look as if the provincial side were roughly equivalent. That is, when we ask the question how much of a tax would be required to fund both the federal and the provincial sales taxes under a national sales tax, you come out with a number of about 10%, split roughly evenly, 5% and 5%.

• 2020

That is without exemptions and without a refundable sales tax credit in there. If you then start adding those on, you can raise that number up. However, keep in mind what we are talking about right now today. It is something like 12% on the manufacturer's side and an average of 7% or 8% on the provincial side being applied to certain goods, manufactured goods. One of my comments then is that if we can get the national sales tax in place, let us do it. It makes phase two worthwhile.

Mr. Garneau: Tell me, will the 10% you are talking about raise enough revenue for the federal government to compensate for the \$12 billion of the actual manufacturing sales tax?

Mr. McCracken: And also to compensate the provinces. The federal part would be roughly 5% and the provincial side roughly 5%.

Mr. Garneau: You do not include the fund that would be necessary to lower the middle bracket.

Mr. McCracken: No, that is just a pure tax.

The Chairman: Have you done any mathematics on that 5% for the provincial side? I understand the 5% for the federal side but—

Mr. McCracken: Well, 5% on the provincial—

The Chairman: —have you done any mathematics on the provincial side? You have increased the number of items taxed, for example, the concept is to tax services. We do not tax services currently on the provincial—

Mr. McCracken: Well, it would be the same broad-based—

[Translation]

que l'on pourrait appeler «taxe de vente nationale». Cela ne faisait pas partie du concept dont nous parlions plus tôt, c'est-à-dire seulement une TTC ou une taxe fédérale. Si c'est une possibilité réelle, alors je crois que ça vaut la peine d'attendre, car nous nous attendons à ce que la phase II ait des effets très positifs sur l'économie. En fait, un des reproches que l'on entend c'est: si c'est si bon, pourquoi attendre une autre année?

Du côté fédéral seulement, d'après nos propres travaux antérieurs sur une TTC hypothétique et d'après les travaux mentionnés dans les documents du ministère des Finances, il y a en quelque sorte un cadeau gratuit. Il y a une amélioration positive de l'activité réelle de l'économie, parce qu'on a amélioré le capital-action de l'économie. La productivité que cela entraîne vous donne, si vous voulez, un revenu réel accru. On peut discuter s'il s'agit de 1,5 p. 100 ou de 3 p. 100, mais en gros il semble que le côté provincial soit équivalent. C'est-à-dire que si l'on se demande quelle taxe il faudrait pour financer à la fois les taxes de vente fédérales et provinciales dans le cadre d'une taxe de vente nationale, on obtient un chiffre d'environ 10 p. 100, partagé à peu près également, 5 p. 100 et 5 p. 100.

Dans ce cas, il n'y aurait ni exemptions, ni crédits d'impôt remboursables pour la taxe de vente. Si l'on ajoute ces facteurs, on augmente le chiffre. Toutefois, il ne faut pas oublier que nous parlons de la situation d'aujourd'hui. C'est environ 12 p. 100 du côté des fabricants et en moyenne de 7 à 8 p. 100 du côté provincial qui sont appliqués à certaines marchandises, à des marchandises manufacturées. Selon moi, s'il est possible d'implanter la taxe de vente nationale, il faut le faire. C'est cela qui rend la phase II valable.

M. Garneau: Dites-moi, est-ce que les 10 p. 100 dont vous parlez donneront suffisamment de recettes au gouvernement fédéral pour compenser les 12 milliards de dollars de la taxe de vente à la fabrication?

M. McCracken: Et aussi pour compenser les provinces. La part fédérale serait d'environ 5 p. 100, tout comme la part provinciale.

M. Garneau: Vous n'incluez pas le fonds qui serait nécessaire pour diminuer la fourchette intermédiaire.

M. McCracken: Non, c'est une simple taxe.

Le président: Avez-vous fait des calculs sur ces 5 p. 100 du côté provincial? Je comprends les 5 p. 100 pour le côté fédéral, mais...

M. McCracken: Eh bien, 5 p. 100 du côté provincial...

Le président: ... avez-vous fait des calculs du côté provincial? Vous avez augmenté le nombre d'articles taxés, par exemple, l'idée est de taxer les services. Nous ne taxons pas actuellement les services du côté provincial...

M. McCracken: Eh bien, ce serait la même assiette large...

[Texte]

The Chairman: This would be all new revenue coming in. Services represent perhaps two-thirds of our economy. Are we not very mammothly increasing taxes to the province if we went to 5% for the province?

Mr. McCracken: It does not look like it, but we get 4.4% at the federal level when we replace the 12% tax of the manufacturers sales tax and the 8% building materials tax. Those two together can be replaced by a 4.4% tax.

Mr. Attewell: On all goods and services?

Mr. McCracken: On all goods and services, no exemptions.

Mr. Garneau: Food and everything?

Mr. McCracken: Food, clothing, houses when initially purchased—but not rents, not medical, not universities, and some of the other broad areas of exemption.

Mr. Garneau: Financial institutions?

Mr. McCracken: Basically a BTT type of tax with financial institutions one way or the other paying their shot.

Mr. Cassidy: That would exclude, however, services from government and medicare, is that right?

Mr. McCracken: That would exclude the medicare part. Under the 4.4% it would not exclude government purchases of goods and services, provincial governments and others. We have done that, Ron. That is what raises the federal number to about 5%. If you basically say that you do not want to screw up the provincial and local financing by the introduction of this, it would be a change. Now they do pay the tax.

Mr. Cassidy: So it would be an advantage?

Mr. McCracken: Yes. But if you were to do that, you are looking at more like 5%. When we run the numbers through on the provincial side—at this stage we are still at just the back of the envelope stage—we are getting roughly comparable numbers there. It is the same issue. You are again taking a base, parts of which are taxed and parts of which are not—in the sense of the services—

The Chairman: I was just wondering why you would not go down substantially further on the provincial side in view of the fact that you have an all-stage tax and in view of the fact that you tax items where they are not taxed at all at the present time. It would seem to me the province would go down just as much if not more.

Mr. McCracken: They may. I will share with you—just as soon as we have our detailed calculations on it—what they are. The impression we have is that would roughly balance it out on the provincial sales tax directly.

The Chairman: Carry on.

Mr. McCracken: A final comment on phase two. In order to understand why you get that effect, you must realize that you are moving to a system where you do not

[Traduction]

Le président: Il s'agirait de recettes nouvelles. Les services représentent peut-être les deux tiers de notre économie. N'augmentons-nous pas énormément les taxes à la province en passant à 5 p. 100 pour la province?

M. McCracken: Il n'y paraît pas, mais nous obtenons 4,4 p. 100 au palier fédéral si nous remplaçons la taxe de vente à la fabrication de 12 p. 100 et la taxe de 8 p. 100 sur les matériaux de construction. Ces deux taxes ensemble peuvent être remplacées par une taxe de 4,4 p. 100.

M. Attewell: Sur la totalité des biens et services?

M. McCracken: Sur la totalité des biens et services, sans aucune exemption.

M. Garneau: L'alimentation et tout?

M. McCracken: L'alimentation, le vêtement, l'achat des maisons—mais pas les loyers, ni les frais médicaux, ni les universités, ni certains autres vastes secteurs exemptés.

M. Garneau: Les institutions financières?

M. McCracken: Essentiellement une sorte de TTC, les institutions financières payant leur écot d'une façon ou d'une autre.

M. Cassidy: Cela exclurait toutefois les services gouvernementaux et l'assurance-santé, n'est-ce pas?

M. McCracken: Cela exclurait l'assurance-santé. A 4,4 p. 100, cela n'exclurait pas les biens et services achetés par le gouvernement, les gouvernements provinciaux et autres. Nous avons fait cela, Ron. C'est cela qui fait passer le chiffre fédéral à environ 5 p. 100. Si on dit essentiellement qu'on ne veut pas perturber le financement provincial et local de cette façon, il y aurait un changement. Maintenant, ils paient la taxe.

M. Cassidy: Ce serait donc un avantage?

M. McCracken: Oui. Mais si on faisait cela, il s'agirait plutôt de 5 p. 100. Quand nous calculons les chiffres du côté provincial—et nous en sommes encore à griffonner sur le dos d'une enveloppe—nous obtenons des chiffres approximativement comparables. C'est le même problème. Encore une fois, on prend une base, dont certaines parties sont taxées et d'autres non—c'est-à-dire les services. . .

Le président: Je me demandais, vous ne pouvez pas diminuer beaucoup plus du côté provincial étant donné qu'il s'agit d'une taxe qui s'applique à tous les paliers et étant donné qu'on taxerait certains articles qui ne le sont pas maintenant. Il me semble que la province devrait diminuer tout autant, sinon davantage.

M. McCracken: C'est possible. Je vous communiquerai nos calculs détaillés dès qu'ils seront disponibles. Nous avons l'impression que ça s'équilibrerait à peu près avec la taxe de vente provinciale.

Le président: Continuez.

M. McCracken: Une dernière remarque sur la phase II. Pour comprendre l'origine de cet effet, il faut comprendre que le nouveau système ne taxerait pas les intrants

[Text]

tax current or capital business inputs. In a sense, that is the essential pay-off from phase two.

Mr. Garneau: Because the federal sales tax will disappear.

Mr. McCracken: The federal sales tax will disappear. The provincial sales tax, if we go to a national sales tax, would also disappear on business inputs current and capital.

Mr. Garneau: The benefit will come from the fact that the tax will go from 12% to 5% for the federal level. This is where the benefit can be found in the system in terms of more investment and—

Mr. McCracken: For investment it goes from 12% to 0%. For current business inputs—for let us say the services sector—it goes from 12% to 0%. Currently in manufacturing, the business inputs would be deductible and you would not pay not tax on them, in general. Therefore the drop from the business viewpoint is even larger. This is what gives you then a much more positive effect on investment, in construction and machine and equipment. That is what is leading to your increase in capital stock; that is what is leading to the positive effects on productivity. Those are the key elements to take away.

• 2025

I think we shared with you the earlier business transfer tax study. If not, we can certainly make copies of it available to you as well. When we have completed this round on the national sales tax, we will also be happy to share that with you.

Mr. Garneau: I have just a few short questions, because some of my colleagues will certainly like to interject. What do you think is the impact of this first phase on regional development? Is it neutral, is it...?

Mr. McCracken: We do not know. I think that is the most honest effect. There is some sense that because we are in the transition period, you might expect in terms of the macroeconomic effects to get a bit more in Ontario and Quebec simply because in those regions you produce a lot of your manufactured goods, in particular your investment goods, such as machine and equipment.

To the extent that you have a package, which, in moving to a new equilibrium, is creating more investment, you may find that there is some differential effect in those areas that produce more investment goods. Some of that construction activity will take place in each region and some of those goods will be produced in each region as well.

The bottom line is that it is not clear what the net effect is going to be, although I would suspect it would be hard to put together a case where all provinces are not better off. Whether they are in a relative sense though may not be—

[Translation]

commerciaux courants ou capitalisés. En un certain sens, c'est l'avantage essentiel de la phase II.

M. Garneau: Parce que la taxe de vente fédérale disparaîtra.

M. McCracken: La taxe de vente fédérale disparaîtra. La taxe de vente provinciale, si nous adoptons une taxe de vente nationale, disparaîtrait également pour les intrants commerciaux.

M. Garneau: L'avantage découlera du fait que la taxe passera de 12 p. 100 à 5 p. 100 au niveau fédéral. C'est là que le système peut être avantageux pour ce qui est de l'accroissement de l'investissement et...

M. McCracken: Dans le cas de l'investissement, on passe de 12 p. 100 à 0 p. 100. Pour les intrants commerciaux courants, disons pour le secteur des services, cela passe de 12 p. 100 à 0 p. 100. À l'heure actuelle, dans le domaine de la fabrication, les intrants commerciaux seraient déductibles et ne seraient pas imposés en général. Du point de vue commercial, la baisse est donc encore plus considérable. C'est cela qui donne un effet tellement plus positif sur l'investissement, la construction, la machinerie et l'équipement. C'est ce qui entraîne l'augmentation du capital-action; c'est ce qui entraîne des effets positifs pour la productivité. Ce sont-là les éléments clés.

Je crois que nous vous avons communiqué l'étude antérieure de la taxe sur les transactions commerciales sinon, nous pourrions vous en faire parvenir des copies également. Une fois terminée cette ronde sur la taxe de vente nationale, nous serons également heureux de vous communiquer cela.

M. Garneau: J'aurais quelques brèves questions, car certains de mes collègues voudront sûrement intervenir. Selon vous, quel est l'effet de la première phase sur le développement régional: est-elle neutre, est-elle...?

M. McCracken: Nous ne le savons pas. Je crois que c'est l'effet le plus honnête. Parce que nous sommes dans la période de transition, on pourrait s'attendre, sur le plan macroéconomique, à ce qu'il y en ait un peu plus en Ontario et au Québec, tout simplement parce que ces régions produisent une bonne partie des biens manufacturés, en particulier les biens d'investissement, comme la machinerie et l'équipement.

Dans la mesure où il s'agit d'un ensemble qui, en visant un nouvel équilibre, crée davantage d'investissements, il se peut qu'il y ait un effet différentiel dans les secteurs qui produisent davantage de biens d'investissements. Une partie de cette activité de construction aura lieu dans chaque région et une partie de ces biens sera produite dans chaque région également.

En dernière analyse, on ne sait trop quel sera l'effet net, même si je crois qu'il serait difficile de construire un scénario où toutes les provinces ne seraient pas dans une meilleure situation. Quant à savoir s'il en sera de même de façon relative, il se peut que...

[Texte]

Mr. Garneau: I am not talking about Ontario or Quebec; I am talking about some regions of Quebec, some regions of Ontario, northern Ontario and eastern Quebec—

Mr. McCracken: Sub-regional is even trickier, because the question then becomes is there anything in this that causes people to not want to locate in say a central region or in an urban area versus another? It is just not clear to me where that would come.

Mr. Garneau: On the personal side, who is going to be the winner or the loser, as far as your are concerned?

Mr. McCracken: On phase two or phase one?

Mr. Garneau: On phase one, because we do not know exactly what phase two will be.

Mr. McCracken: I have not looked at the details on the distributional side. The first step is to decide how are you going to measure better or worse—in dollars or percentages? If you stick with percentages, from what I have seen it would look as though you are providing benefits on a percentage basis that are quite adequate at both the lower and middle income levels and less, percentage-wise, at the upper.

If you start talking dollars, you see the opposite effect typically. You see larger dollar benefits to the higher income groups, lower dollar benefits to the middle and lower income groups. The first step you had better decide in your mind is what is equitable—percentage or dollars? I suggest to you percentage, but that is always a debate.

Mr. Garneau: It does not pay the bills.

Mr. McCracken: I guess the other way to look at it is where are you getting most of your revenue? The question then becomes how much you can squeeze—

Mr. Garneau: In terms of progressivity, would you say that phase one is more progressive or not? If you have not studied that, I do not want to. . .

Mr. McCracken: I have not studied it. My conjecture is that they have kept the progressivity and probably dampened it at the very upper end somewhat. Rather than having a very steep one, you still have a progressive system but probably less so at the higher income levels. A lot may depend on how you treat capital gains in this whole exercise and how they are realized.

Mr. Cassidy: Comparing your figures with those of the Economic Council of Canada, there are some differences. In both cases, however, it seems to me that the econometric projections you made indicate that this is not going to have an earth-shattering effect on the Canadian economy.

Mr. McCracken: I think that is right, Michael. I think in fact the key conclusion one should probably take is

[Traduction]

M. Garneau: Je ne parle pas de l'Ontario ou du Québec; je parle de certaines régions du Québec, de certaines régions de l'Ontario, du nord de l'Ontario et de l'est du Québec. . .

M. McCracken: Au niveau infrarégional c'est encore plus difficile, car la question devient alors de savoir si quelque chose pousse les gens à ne pas vouloir s'installer par exemple dans une région centrale ou dans une région urbaine plutôt que dans une autre? Le résultat ne m'apparaît pas clairement.

M. Garneau: Du côté des particuliers, qui seront les gagnants ou les perdants, à votre avis?

M. McCracken: Pour la phase II ou pour la phase I?

M. Garneau: Pour la phase I, car nous ne connaissons pas encore exactement la nature de la phase II.

M. McCracken: Je n'ai pas examiné les détails pour ce qui est de la répartition. La première tâche c'est de décider comment mesurer l'amélioration ou la détérioration—en dollars ou en pourcentage? Si l'on s'en tient au pourcentage, d'après ce que j'ai vu, il semblerait que vous assurez des avantages tout à fait suffisant tant pour les revenus faibles que pour les revenus moyens et un peu moins en pourcentage, en haut de l'échelle.

Quant aux valeurs en dollars, on constate d'ordinaire l'effet contraire. Les avantages les plus importants vont à ceux dont le revenu est le plus élevé et les avantages les moindres à ceux dont le revenu est moyen ou faible. La première chose à décider c'est ce qui est le plus équitable—les pourcentages ou les dollars? Je vous recommande les pourcentages, mais il y a toujours possibilité de controverse.

M. Garneau: Ce n'est pas cela qui paie les factures.

M. McCracken: L'autre façon d'examiner la question est de voir d'où proviennent la plus grande partie des recettes. Il s'agit alors de savoir combien on peut obtenir. . .

M. Garneau: Sur le plan de la progressivité, diriez-vous que la phase I est plus progressive? Si vous n'avez pas examiné cela, je ne voudrais pas. . .

M. McCracken: Je n'ai pas examiné cela. Je suppose que l'on a conservé la progressivité et qu'on l'a probablement diminuée quelque peu vers le sommet. Au lieu d'un système très abrupt, on aurait toujours un système progressif, mais probablement moins en haut de l'échelle des revenus. Beaucoup dépendra de la façon dont seront traités les gains en capital et dont ils seront réalisés.

M. Cassidy: Il y a certaines différences entre vos chiffres et ceux du Conseil économique du Canada. Toutefois, dans les deux cas, il me semble que les projections économétriques montrent qu'il n'y aura pas d'effet spectaculaire sur l'économie canadienne.

M. McCracken: Je crois que c'est juste, Michael. Je crois qu'en fait la conclusion clé est probablement que le

[Text]

that the macro-economic battlefield is not the interesting one for phase one. I think that is also backed up by the Finance Department's own conjectures of the impact, where I believe they talk about something like 0.6% of GNP at some future date. Their general equilibrium model is resulting from an improved allocation of investment across the different components, but nothing else is raised as a particularly strong effect in their work.

• 2030

Mr. Cassidy: Is this a tribute to the skill in putting this together by the people in the back rooms at Finance? Or is it luck? Or is it related to the fact that really, this tax reform does not amount to a heck of a lot of a hill of beans?

Mr. McCracken: I think from a macro-economic viewpoint, it reflects the fact that by and large they tried to have something that was roughly revenue-neutral over some period of time. If they had done all of this with one tax system, so to speak, it would not be surprising that there are no macro effects at all.

What you are getting are some differential effects and I am sure if they could have found a more clever way of doing it, they would have given him 1% or 2% or 3% GNP—positive. It certainly would have been in their interests to do it, particularly if they could have done so without revenue loss. There may be another pool of expertise we have not tapped there yet, but I would not say there is anything Machiavellian about it.

There is some question of what happens if you run this out say 10 years, 20 years, and I think there you may see perhaps larger effects coming up, although I must suggest to you that going out that long stretches the incredulity of most people in terms of the time period of these models, because it is not likely that "other things remain unchanged".

I might use this as an opportunity to raise another area. I do not know what the Economic Council of Canada did in their forecasts, but one assumption we made that may give us even larger effects than would be warranted on this is that we assumed the Bank of Canada did nothing—by that, we mean no change in nominal interest rates—and that they were skillful enough to engineer this with no change in the exchange rate. This might be possible, particularly given the relatively small effects we are looking at here.

On the other hand, one could look at a regime where what they do is say they want to maintain real interest rates constant rather than nominal interest rates. That would imply a slight increase in the early years of interest rates with phase one. In our view, the effect of that would be to dampen the economy somewhat, compared to what we are seeing here.

The other option may be for them to say no, we would not do that but we would let the dollar go lower, as it would tend to do in this particular simulation with the

[Translation]

champ de bataille macro-économique n'est pas celui qui est intéressant pour la phase I. Je crois que cela est également confirmé par les conjectures mêmes du ministère des Finances sur les répercussions, qui fixent, je crois, un futur PNB à 0,6 p. 100. Le modèle d'équilibre général découle d'une meilleure répartition de l'investissement sur les diverses composantes, mais rien d'autre n'indique un effet particulièrement important.

M. Cassidy: Est-ce un hommage aux compétences dans les arrières-salles du ministère des Finances? Est-ce le hasard? Ou y a-t-il un lien avec le fait qu'en réalité, cette réforme fiscale ne signifie pas grand chose?

M. McCracken: Je crois que du point de vue macro-économique, cela tient au fait que dans l'ensemble ils ont essayé d'en arriver à des recettes plus ou moins neutres sur une certaine période. S'ils avaient fait tout cela au moyen d'un seul régime fiscal unique, pour ainsi dire, il ne serait pas étonnant qu'il n'y ait aucun effet macro-économique.

Ce qui se produit, ce sont des effets différentiels, et je suis certain que s'ils avaient pu trouver un moyen plus astucieux de le faire, ils lui auraient donné 1 p. 100 ou 2 p. 100 ou 3 p. 100 du PNB—quelque chose de positif. Cela aurait certainement été plus dans le sens de leur intérêt, particulièrement s'ils avaient pu le faire sans perdre de recettes. Il y a peut-être une autre réserve de compétences que nous n'avons pas touchée encore, mais je n'y vois vraiment rien de machiavélien.

On peut se demander ce qui se produit au bout de 10 ans ou de 20 ans, et je pense qu'il y aura peut-être des effets plus considérables, mais je dois dire que des prévisions sur une période aussi longue rendraient la plupart des gens incrédules, car il est peu probable que «toute chose demeure égale par ailleurs».

J'aimerais en profiter pour parler d'un autre domaine. Je ne sais pas comment le conseil économique du Canada a établi ses prévisions, mais un de nos postulats pourrait donner des effets encore plus considérables à cet égard. Nous sommes faits de l'hypothèse que la Banque du Canada ne faisait rien—c'est-à-dire qu'il n'y avait pas de modifications des taux d'intérêts nominaux—et qu'ils étaient assez habiles pour y arriver sans modifier le taux de change. C'est possible, particulièrement étant donné les effets relativement petits que nous constatons ici.

D'autre part, on peut concevoir un régime qui déclare vouloir maintenir constants les taux d'intérêt réels plutôt que les taux d'intérêt nominaux. Il en découlerait au cours des premières années de la phase I une légère augmentation des taux d'intérêt. À notre avis, cela aurait pour effet de ralentir quelque peu l'économie, en comparaison de ce que nous voyons ici.

L'autre option pourrait être de refuser de faire cela, mais de laisser baisser le dollar, comme il aurait tendance à le faire dans ce modèle compte tenu de la légère

[Texte]

slightly higher price level and a bit lower leakages through the foreign sector. That would give a bit more inflation, but it could give you a bit more real growth.

My own guess, just from the annunciations that I hear of bank policy, might be a strong temptation to lean against the inflationary impact of this particular run by raising interest rates slightly. If they did, that would dampen down the effects, although probably not eliminate them completely as positive.

Mr. Cassidy: What is the confidence factor in projections like this which are five years out? You are talking about changes of two-tenths or three-tenths of a percentage point in GNP, similar fractions of a percent in the unemployment rate going up or down. In the CPI, the ECC says to leave it higher. You seem to say to leave it lower, actually.

Mr. McCracken: No, it is higher in the level form but theirs, I think, was two-tenths of a percentage point and we are only a little up to that in the first year and we come down from that level in the second year.

Mr. Cassidy: In every case, your estimates are then a base case if nothing was changed. Is that right?

Mr. McCracken: That is right. There are differences between the base case and the case with the shock.

Mr. Cassidy: What is the confidence factor?

Mr. McCracken: Well, keep in mind the changes that you are bringing into this whole exercise themselves are relatively small in the total size of the economy. In that sense, I am not too uncomfortable with these because for instance, if we put a \$2 billion shock in, we are getting something in the order of \$1 billion on consumption and we are getting again a proportional effect in other areas, so in that sense it hangs together.

• 2035

In terms of whether one should say I should therefore raise my growth forecasts for the next five years by 0.2% simply because tax reform came in, there are going to be thousands of other winds affecting the economic outlook over the next five years. This one will be only one of many, and perhaps one of the least consequential. In that sense, you should not put a large weight on it determining the economic outlook over the next five years.

In terms of measuring the differences between these two cases, I think it is a reproducible way of doing things. I think it is a way in which models are particularly well suited. There will always be debates about the speed of response of the consumer to an increase in income or the degree to which business will or will not react to a corporate income tax increase. Having it laid out in a model and then having the Department of Finance, the Economic Council of Canada and others do it, and comparing those, one can get a pretty good handle on our

[Traduction]

augmentation des prix et d'une légère diminution des fuites vers le secteur étranger. Cela augmenterait quelque peu l'inflation, mais avec un peu plus de croissance véritable.

Selon moi, et c'est une simple conjecture, d'après les indices sur la politique bancaire, on pourrait être très tenté de s'opposer aux répercussions inflationnistes par une légère augmentation des taux d'intérêt. Dans ce cas, les effets seraient adoucis, mais sans éliminer totalement leurs aspects positifs.

M. Cassidy: Quel est le facteur de confiance pour ces projections sur cinq ans? Vous parlez d'une évolution de deux dixièmes ou de trois dixièmes de 1 p. 100 du PNB, de fractions de points d'augmentation ou de baisse du taux de chômage. Selon le CEC, il faut maintenir l'IPC à un niveau supérieur. Vous semblez dire qu'en fait il faut le baisser.

M. McCracken: Non, il est plus élevé pour ce qui est du niveau mais le leur, je crois, était de deux dixièmes de 1 p. 100 et nous sommes seulement un peu plus haut que ça pour la première année et nous baissions pour la seconde année.

M. Cassidy: Dans tous les cas, vos estimations constituent une base si rien n'a changé. Est-ce exact?

M. McCracken: C'est exact. Il y a des différences entre la situation de base et la situation avec choc.

M. Cassidy: Quel est le facteur de confiance?

M. McCracken: Eh bien, il ne faut pas oublier que les changements qui accompagnent tout cet exercice sont relativement petits par rapport à la taille de l'ensemble de l'économie. En ce sens, je ne me sens pas trop mal à l'aise car, par exemple, si nous introduisons un facteur choc de 2 millions de dollars, nous obtenons quelque chose de l'ordre de 1 million de dollars pour la consommation et nous obtenons un effet proportionnel dans d'autres secteurs, de sorte qu'en ce sens, tout se tient.

Quant à savoir s'il convient d'augmenter les prévisions de croissance pour les cinq prochaines années de 0,2 p. 100 seulement à cause de la réforme fiscale, il y aura des milliers d'autres vents qui influenceront la perspective économique au cours des cinq prochaines années. Celui-ci ne sera qu'un parmi beaucoup d'autres, peut-être un des moins importants. Il ne faudrait pas y accorder trop de poids lorsqu'on établit les perspectives économiques des cinq prochaines années.

Quant à la mesure des différences entre ces deux cas, je crois que c'est une démarche reproductible. Je crois que les modèles sont particulièrement bien adaptés. Il y aura toujours des controverses sur la rapidité de réaction du consommateur à une augmentation de son revenu ou sur la mesure où les affaires réagiront à une augmentation de l'impôt sur le revenu des sociétés. Si l'on prépare un modèle et si l'on demande au ministère des Finances, au Conseil économique du Canada et à d'autres de faire la même chose; si ensuite on compare les modèles, on peut

[Text]

commonality of view and where there are major differences.

Mr. Cassidy: What would be the effect in five years if there was a reduction of 1% in interest rates for that duration of time? If you compared a base case and said that interest rates are now going to be 1% lower, what impact would that have on the GNP?

Mr. McCracken: I did not bring a reference document with me. We have a set of impacts like that and I would be happy to share a group of impacts with you so you have them as a rule of thumb. A one percentage point reduction in interest rates, a prime rate drop from 10% to 9% is also reflected in other rates. If my recollections are correct, we would probably get something in the order of about half a percent of real GNP increases in that environment or something that would be several times larger than the impacts I am talking to you about today.

Mr. Cassidy: To give it some other perspective, this is something less monumental than a reduction of 1% in interest rates.

Mr. McCracken: That is correct.

Mr. Cassidy: I would like to ask about the impact of sales tax. When the president of the C.D. Howe Institute was in this morning, she said the worst case for them would be the business cycle finally sputtering out in 1988, the rise in inflation and some real recession beginning to take hold in 1989, and then to having the new sales tax raised to put in that particular year. She cited what had happened in New Zealand, France, and Great Britain, where value-added taxes had been put in and had led to very substantial one-time increases in price levels. That in turn translated into wage rates, labour negotiations, and inflation through the economy. You are quite sanguine about it. You say it can be sorted out using conventional tools. I cannot find the quote.

Mr. McCracken: It is on the last page. Timing should not be dictated by these predictions.

Let me tell you one story and then comment. The Bank of Canada was trying to build a new headquarters since 1948 or 1949. Every time they just about had it ready to go, there was overheating in the economy and they postponed it. They carried on this exercise for some 20 years or more and finally threw up their hands and went ahead and built it. Whether they did it right or wrong is not an issue. Whether you like the building or whether you need the building with simple monetary rules is yet another question, but that is for another day.

The Chairman: We are going to use it for the Finance Committee headquarters.

Mr. McCracken: The point is that when you have something that requires careful work, careful planning

[Translation]

se faire une assez bonne idée des points communs et des principales différences.

M. Cassidy: Quel serait l'effet dans cinq ans d'une réduction de 1 p. 100 des taux d'intérêt pour toute cette période? Si vous compariez un cas de base et disiez que les taux d'intérêt seront maintenant inférieurs de 1 p. 100, quel en serait l'effet sur le PNB?

M. McCracken: Je n'ai pas apporté de documents de référence. Il y a toute une série de répercussions comme celle-là et je serais heureux de vous les communiquer pour vous servir de règle pratique. Une diminution de 1 p. 100 des taux d'intérêt, une diminution du taux préférentiel de 10 à 9 p. 100, se reflète également dans les autres taux. Si ma mémoire est juste, nous obtiendrions probablement environ un demi de 1 p. 100 d'augmentation réelle du PNB dans ce cas, c'est-à-dire des répercussions plusieurs fois plus importantes que celles dont je vous parle aujourd'hui.

M. Cassidy: Pour replacer les choses dans une juste perspective, il s'agit de quelque chose de beaucoup moins monumental qu'une réduction de 1 p. 100 des taux d'intérêt.

M. McCracken: C'est exact.

M. Cassidy: J'aimerais vous interroger sur l'effet de la taxe de vente. Ce matin, la présidente de l'Institut C.D. Howe a déclaré que le pire cas pour eux serait que le cycle commercial finisse par s'éteindre en 1988, et qu'en 1989 une montée de l'inflation et une récession véritable ne s'installent. Ensuite, la nouvelle taxe de vente augmenterait cette année-là. Elle a mentionné ce qui s'est produit en Nouvelle Zélande, en France et en Grande-Bretagne où l'introduction de taxes à la valeur ajoutée a entraîné des augmentations ponctuelles substantielles des prix. Cela s'est répercuté sur les salaires, les négociations syndicales et a provoqué de l'inflation dans toutes l'économie. Vous êtes assez optimiste à cet égard. Vous dites qu'on peut régler cela avec des outils conventionnels. Je retrouve plus la citation.

M. McCracken: C'est à la dernière page. Il ne faudrait pas établir le calendrier en fonction de ces prédictions.

Permettez-moi une anecdote et une remarque. La Banque du Canada tentait de se construire un nouveau siège social depuis 1948 ou 1949. Chaque fois qu'elle était presque prête, il y avait surchauffe de l'économie et la construction était remise. Cet exercice a duré une vingtaine d'années ou davantage, puis on a finalement décidé de construire de toute façon. Il ne s'agit pas de savoir si on a eu tort ou raison. Il ne s'agit pas de savoir si on aime cet immeuble, ou si on en a besoin étant donné des règles monétaires simples, mais cela, ce n'est pas une question à débattre aujourd'hui.

Le président: Nous nous en servons comme siège social du Comité des finances.

M. McCracken: Ce que je voulais dire, c'est que lorsqu'il faut du travail soigné, une planification sérieuse

[Texte]

and detailed studies, you ought not to be saying let us be clever and try to choose the timing with which we do this.

It may turn out that if 1990 is the date you decide to introduce this sales tax and you see the economy cratering, there is nothing to prevent you, for example, from introducing this. Let us say for the sake of discussion that we have a national sales tax and we are removing both the federal and the provincial taxes. Let us say the magic number is 10%. At that stage there is nothing to prevent us from starting with 5%, 6% or 7% and providing a net macro-economic stimulus in 1990 if we think it is the appropriate response at that particular time. If we do not want to use the sales tax window, we could use the vehicle of an increase in transfer payments or a change in personal income taxes.

• 2040

I am afraid that if we try to sit here and decide two or three years ahead of time when to parachute tax reform into this economy, we will never get the damn thing out. That is why I would say that there is no reason we should not be concerned about when the next recession is. In fact, if we really think it is going to happen in 1990, there are some things we might want to start doing to avoid it. But playing around with the timing of tax reform is not one of the things we should do.

The second issue is a question of fact regarding New Zealand. As you get into your phase two exercise, may want to take a closer look at that. They have taken great care to make sure that people understand the effects on inflation, what part is coming from their goods and services tax, and what part of real income is being affected by the personal income tax changes they introduced.

When they came out with their real income index this year, what it showed was a substantial improvement in the real income of New Zealanders. It managed to take the heat out of the collective bargaining process, which had been heating up because of rising CPI numbers. Because they put an information base in place, they were able to make people understand that they were not actually worse off, even though there had been this one-time increase in the price level, because along with those indirect tax increases there had been some personal income tax cuts.

So what we want to learn from the New Zealand experience is that tax legislation is not the only thing you have to change. You may also want to give careful thought to your index numbers and to how you convey the information on what it is you are trying to do to the whole collective bargaining process. If you can do that successfully, then you may well be able to make the transition. I would not suggest to you that the New Zealand experience has been a bad one; we may have some very positive lessons to learn from it.

[Traduction]

et des études détaillées, rien ne sert de ruser et d'attendre un moment meilleur pour le faire.

Par exemple, si on décide d'instaurer cette taxe de vente en 1990 et s'il se trouve que l'économie est en baisse, rien n'empêche d'introduire quand même cette taxe de vente. Disons par exemple que nous décidons d'une taxe de vente nationale et de l'élimination des taxes fédérales et provinciales. Disons que le chiffre magique soit de 10 p. 100. A ce moment-là, rien ne nous empêchera de commencer par 5 p. 100, 6 p. 100 ou 7 p. 100 et d'introduire un stimulus macroéconomique net en 1990 si nous croyons qu'il est opportun de le faire. Si nous ne voulons pas utiliser le créneau de la taxe de vente, nous pourrions utiliser une augmentation des paiements de transfert ou modifier l'impôt sur le revenu des particuliers.

Je crains que si nous essayons de décider deux ou trois ans d'avance le moment où il faut parachuter la réforme fiscale dans l'économie, la réforme ne se fera jamais. C'est pourquoi il n'y a aucune raison de ne pas se préoccuper de la prochaine récession. En fait, si nous croyons vraiment qu'elle va se produire en 1990, il y a des choses qu'il faudrait commencer à faire tout de suite pour l'éviter. Mais jouer avec l'échéancier de la réforme fiscale n'est pas une des choses à faire.

Le second point est une question de fait concernant la Nouvelle-Zélande. Vous auriez peut-être intérêt à y regarder de plus près au moment d'aborder la phase deux. Là-bas, on a pris grand soin de veiller à ce que les gens comprennent les effets sur l'inflation, la partie qui provient de la taxe sur les biens et services et la partie du revenu réel qui est touchée par la modification de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Quand la Nouvelle-Zélande a lancé l'indice du revenu réel cette année, on a pu constater une amélioration substantielle du revenu réel. Cet indice a facilité la négociation collective qui s'annonçait orageuse en raison de l'augmentation de l'IPC. Parce qu'on avait mis en place une base d'information, on a pu faire comprendre aux gens que leur situation n'était pas effectivement plus mauvaise, malgré une augmentation ponctuelle des prix, parce que les augmentations des taxes indirectes étaient accompagnées de coupures dans l'impôt sur le revenu des particuliers.

Ce qu'il faut retenir de l'expérience néo-zélandaise, c'est que les lois fiscales ne sont pas la seule chose à modifier. On devrait également réfléchir aux indices et à la façon de transmettre l'information sur ce que l'on tente de faire à l'égard de l'ensemble de la négociation collective. Si on y réussit, on pourra peut-être faire la transition. Je ne veux pas laisser entendre que l'expérience néo-zélandaise a été mauvaise; il y a peut-être des leçons très positives à en tirer.

[Text]

Mr. Cassidy: The 5% and 5% looks neat. But how does the 5% for provincial taxes fit when you have New Brunswick with an 11% rate and Alberta with 0%?

Mr. McCracken: Well obviously in Alberta we would not need one, but in the other regions you may well find that this 5% is not 5% but 6% or 7%. The rough equivalence looks like you can get by with something like 80% of the number that is there. We are going to be doing it on a province-by-province basis, and when we are done we will be able to tell you much more accurately what that equivalence is in each province.

Mr. Cassidy: Are you suggesting that it is possible to have a combined federal-provincial rate in each province that does not create undue problems?

Mr. McCracken: Yes. It depends on how big the differential is. Where you would expect problems would be on borders between Alberta and B.C. or Saskatchewan. But that problem exists there today. The question is have you narrowed it somewhat? Compared to today, you will have it somewhat more narrowed, at least on goods. With regard to services, you will now have another area where people go for haircuts to Alberta instead of staying in Saskatchewan. Still, you do want to reduce them, and there is nothing to suggest that we might not feel pressure to effect that reduction.

There was an interesting article in *The Economist* last month; it pointed out that this is very much a matter of discussion in Europe, where they are finding that the differential value-added taxes in different regions are causing people to consume goods and services outside of their own region, particularly from the high tax to the lower tax areas. They think maybe they have gotten theirs too far apart and should be narrowing the gaps in value-added tax regimes in Europe. In a country where the mobility is even greater, those differentials should be perhaps even narrower. There might be pressure to do that.

• 2045

Mr. Attewell: I wanted to ask a question or two in the employment area regarding job creation. You say up to 47,000 jobs would be created over the five-year period.

Mr. McCracken: This is per year, or rather it is the peak year. On page 4, the impacts each year are shown as 0.10%, 0.24%, 0.28%, 0.35%, and 0.36%. The levels of employment increase that go with these figures are 12,500 in 1988, 29,000 in 1989, 35,000 in 1990, 44,000 in 1991 and 46,700 in 1992. You are basically raising the stock of employed people after five years by roughly 47,000. This includes losses. There are not many losses. We have slightly lower numbers in public administration. Whether this is correct or not is another issue. We have virtually no increase in mining. Most of the increases are in retail trade and the services sector. Those are the two areas that respond most to the changes in the package because those

[Translation]

M. Cassidy: Les chiffres de 5 p. 100 et 5 p. 100 font bon effet. Mais comment expliquer ce chiffre de 5 p. 100 pour les taxes provinciales quand le taux est de 11 p. 100 au Nouveau-Brunswick et de 0 p. 100 en Alberta?

M. McCracken: Évidemment, nous n'en aurions pas besoin en Alberta, mais dans les autres régions il se pourrait bien que ces 5 p. 100 ne soient pas 5 p. 100 mais 6 p. 100 ou 7 p. 100. En gros, il semble qu'on puisse s'en tirer avec environ 80 p. 100 du chiffre actuel. Nous le ferons province par province, après quoi nous pourrions vous indiquer avec beaucoup plus de précision l'équivalence pour chaque province.

M. Cassidy: Voulez-vous dire qu'il est possible d'avoir un taux fédéral provincial combiné dans chaque province sans créer de problèmes indus?

M. McCracken: Oui. Cela dépend de la différence. On pourrait s'attendre à des problèmes à la frontière entre l'Alberta et la Colombie-Britannique ou la Saskatchewan. Mais ce problème existe déjà. La question est de savoir si on l'a quelque peu réduit. Comparé à la situation actuelle, le problème sera quelque peu réduit, du moins pour les biens. Quant aux services, il y aura maintenant une autre région où l'on ira se faire couper les cheveux en Alberta au lieu de rester en Saskatchewan. Néanmoins, il est bon de les réduire, et rien ne permet de croire qu'on réclamerait pas cette réduction.

Il y avait un article intéressant dans *The Economist* le mois dernier; on soulignait que ce point fait l'objet de nombreuses discussions en Europe, où l'on s'aperçoit que des taxes à la valeur ajoutée différente pour diverses régions poussent les gens à consommer des biens et services à l'extérieur de leur propre région, c'est-à-dire dans une région où la taxe est moins élevée. On croit que l'écart entre les régimes de taxe à la valeur ajoutée en Europe est peut-être trop grand et qu'il faudrait le réduire. Dans un pays où la mobilité est encore plus grande, ces différences devraient peut-être être encore moins considérables. Il pourrait y avoir des pressions en ce sens.

M. Attewell: J'aurais quelques questions dans le domaine de l'emploi, sur la création d'emploi. Vous dites que jusqu'à 47,000 emplois seraient créés au cours des cinq ans.

M. McCracken: Par année, ou plutôt pour l'année de pointe. À la page 4, on trouve les répercussions pour chaque année, soit 0,10 p. 100, 0,24 p. 100, 0,28 p. 100, 0,35 p. 100 et 0,36 p. 100. Les chiffres correspondants pour l'augmentation de l'emploi sont de 12,500 en 1988, 29,000 en 1989, 35,000 en 1990, 44,000 en 1991 et 46,700 en 1992. Il s'agit essentiellement d'augmenter la masse des gens employés d'environ 47,000 après cinq ans. Ceci comprend les pertes, qui ne sont pas nombreuses. Nous avons des chiffres légèrement plus bas dans l'administration publique. Reste à savoir si cela est exact ou pas. Nous n'avons presque pas d'augmentation dans le secteur minier. La plupart des augmentations se trouvent

[Texte]

are the ones that are most closely linked to consumer expenditure areas.

Mr. Attewell: Presumably you do not have any detail on the regional nature of this.

Mr. McCracken: We have not run phase one through the regional side yet. We have only looked at the national consequences so far. I would like to first make sure I have the direct effects defined properly by using the same numbers the Finance Department used before we examine the provincial effects.

Mr. Attewell: You mentioned a few types of jobs that were created. Were they mentioned in a ranking order?

Mr. McCracken: No. Percentage-wise, the retail trade is particularly strong. This goes with the fact that the consumer expenditure is the area of the economy that is receiving most of the action and most of the increase in real activity. This is not inconsistent with that view. I know from looking at the detail that business services and recreational services in particular are higher, whereas the education and health components hardly change at all.

Mr. Attewell: Mr. Chairman, I have just one technical question. The last table I have in an abbreviated packaged is the major economic indicator summary table. Unlike the other chart, it is tax reform but it excludes accelerated payments.

Mr. McCracken: The one right before it is phase one showing the impact of the tax reform except the accelerated payment. The one on the last page includes the accelerated payment.

Mr. Attewell: On the last page, the middle column under labour force goes to zero.

Mr. McCracken: Yes, there is basically a zero impact on the labour force. I do not know if the Economic Council of Canada commented with you all today. Unlike it, we are getting virtually no effect on the labour force or a slight negative effect with a drop of about 6,000 to 7,000.

Mr. Attewell: In looking at this column, I see you had 0.02, 0.09, 0.00, 0.05 and 0.06. Is this of any significance?

Mr. McCracken: No, no. It is just that it is down.

Mr. Attewell: It has nothing to do with your assumptions.

Mr. McCracken: No, no. It is down a minuscule amount. There is some debate and it may well be that this is an area where models will differ or assumptions will

[Traduction]

dans le secteur de la vente au détail et des services. Ce sont les deux secteurs qui réagissent le plus aux changements de la réforme fiscale, parce que ce sont ceux qui sont le plus étroitement liés aux dépenses des consommateurs.

M. Attewell: Vous n'avez vraisemblablement pas de détails sur la répartition régionale.

M. McCracken: Nous n'avons pas encore soumis la phase 1 à l'analyse régionale encore. Jusqu'ici nous avons examiné uniquement les conséquences nationales. J'aimerais d'abord m'assurer d'avoir bien défini les effets directs en utilisant les mêmes chiffres que le ministère des Finances, avant d'examiner les effets provinciaux.

M. Attewell: Vous avez mentionné quelques-uns des types d'emplois créés. Est-ce que c'était par ordre d'importance?

M. McCracken: Non. En pourcentage, le commerce de détail est particulièrement fort. En effet, les dépenses des consommateurs sont le secteur de l'économie où il y a le plus d'activité et le plus d'augmentation de l'activité réelle. Ceci n'est pas incompatible avec cette opinion. L'étude des détails montre que les services commerciaux, et les services de loisir en particulier, connaissent une hausse tandis que l'éducation et la santé ne changent guère.

M. Attewell: Monsieur le président, j'ai une question technique. Le dernier tableau dont je dispose dans un ensemble abrégé est le tableau sommaire des grands indicateurs économiques. A la différence de l'autre tableau, il s'agit de la réforme fiscale mais à l'exclusion des paiements accélérés.

M. McCracken: Le tableau précédent porte sur la phase 1 et montre les répercussions de la réforme fiscale à l'exception du paiement accéléré. Celui de la dernière page comprend le paiement accéléré.

M. Attewell: A la dernière page, la colonne du centre sous la rubrique «population active» diminue jusqu'à zéro.

M. McCracken: Oui, il n'y a essentiellement aucune répercussion sur la population active; je ne sais pas si le Conseil économique du Canada vous en a parlé aujourd'hui. A la différence de cet organisme, nous n'obtenons presque aucun effet sur la population active, ou un léger effet négatif, soit une baisse d'environ 6,000 à 7,000.

M. Attewell: Dans cette colonne, je constate que vous avez 0,02, 0,09, 0,00, 0,05 et 0,06. Est-ce que cela signifie quelque chose?

M. McCracken: Non, non. Il s'agit tout simplement d'une diminution.

M. Attewell: Il n'y a aucun rapport avec vos postulats.

M. McCracken: Non, non. La diminution est minime. Il y a controverse et il se peut que dans ce domaine les modèles ou les postulats soient différents. Je constate dans

[Text]

differ. I noted in the Economic Council of Canada's submission or some of the work they had done earlier that they thought there might be, with a drop in marginal tax rates, a positive effect on labour force growth. I would like to see how this income tax effect balances off with the indirect sales tax increase that has occurred.

• 2050

The way we model it is basically the participation rates of the various groups in society that we look at, which are basically about eight of them, by sex and by age. They respond to real income gains. So if real income is up they will tend to participate; they will be attracted into the labour market. But they also are affected by things like university education, fertility rates, and so on.

Now the council may have a model here; I have not had a chance to look at it in depth, but they do show in some of their documents that if marginal tax rates were to drop on the personal side, there should be some positive effect on the labour force. If we introduce that in here, the effect of it would be to raise the labour force but lessen the impact on unemployment somewhat in the short run. In the longer run, with a larger labour force you may find that you are getting an improved economic climate. A lot of that depends on how you think the supply side works on the economy and what does more labour force mean; it can mean either more unemployment or it can mean more people working, more opportunities for employment, fewer bottlenecks, more economic activity, higher level of output. It is that sort of longer-term view they would be reflecting as a positive; they would be putting a positive cast on an increase in labour force growth.

Mr. Attewell: Does your model at a macro-level indicate whether there would be a larger-than-average job creation in the small business area versus the other?

Mr. McCracken: No, it does not. We have output forecasts for some 70 industries. So one could make some inferences if you looked at the mix of small versus large there. Take the case of one area that we know is up, retail trade: it is very positively affected. But a macro-economic model is not going to tell you whether that is the corner store or Eaton's that is going to get that incremental business; that may well be much more determined by the relative competitiveness of those two groups, rather than the particular tax measures, etc., that we have in place.

Mr. Attewell: Thank you.

Mr. McCrossan: I would like to go to your phase two arguments and then maybe combine that with your indexing argument. You state that a national sales tax is to be preferred. I assume you mean preferred over the other two alternatives.

[Translation]

le mémoire du Conseil économique du Canada, ou dans certains de leurs travaux antérieurs, que la baisse du taux marginal d'imposition pourrait avoir un effet positif sur la croissance de la population active. J'aimerais bien voir comment cet effet de l'impôt sur le revenu compense l'augmentation de la taxe de vente indirecte.

Dans le modèle que nous utilisons, nous examinons essentiellement les taux de participation des divers groupes de la société; il y en a huit environ, répartis par sexe et par âge. Ils réagissent aux gains en revenu réel. Si celui-ci augmente, ils ont tendance à participer car ils sont attirés par le marché du travail. Ils subissent également l'influence d'éléments tels que l'instruction au niveau universitaire, les taux de fertilité, etc.

Il se peut que le conseil ait un modèle; je n'ai pas eu l'occasion de l'examiner en détail, mais certains documents montrent que si les taux marginaux d'impôt devaient diminuer sur le plan personnel, cela aurait un effet positif sur la population active. Si nous adoptons cette formule, elle aura pour effet d'accroître la population active mais, à court terme, de réduire quelque peu les effets sur le chômage. À long terme, vous constaterez peut-être que l'existence d'une population active plus importante entraîne une amélioration du climat économique. Cela dépend, dans une large mesure, de l'effet de l'offre sur l'économie selon vous et de ce que signifie une population active plus importante; selon le cas, cela peut signifier plus de chômage ou plus de personnes au travail, de meilleures perspectives d'emploi, moins de goulots d'étranglement, une plus grande activité économique, un niveau plus élevé de production. C'est ce genre de perspective à long terme que le conseil considère comme positif; il verrait favorablement une augmentation de la croissance de la population active.

M. Attewell: À l'échelon macro, votre modèle fait-il apparaître une plus forte création d'emploi dans le secteur de la petite entreprise?

M. McCracken: Non. Nous avons établi des prévisions de production pour environ 70 industries. On pourrait donc tirer certaines déductions de l'examen de la combinaison petite et grande entreprise. Prenons le cas d'un secteur en expansion, celui du commerce de détail: les effets sont très positifs. Cependant, un modèle macro-économique ne va pas vous dire si ce sont les affaires du petit magasin du coin ou celles d'Eaton qui vont augmenter; il est probable que cela tiendra beaucoup plus au caractère plus ou moins compétitif de ces deux groupes, qu'aux mesures fiscales particulières, etc., qui sont en place.

M. Attewell: Merci.

M. McCrossan: J'aimerais revenir à vos arguments sur la phase deux et les combiner avec votre argument au sujet de l'indexation. Vous dites qu'une taxe de vente nationale est préférable. Je suppose que vous voulez dire par là qu'elle est préférable aux deux autres solutions avancées.

[Texte]

Mr. McCracken: Over a BTT alone.

Mr. McCrossan: Or a VAT.

Mr. McCracken: Yes, or a VAT with exemptions for other reasons. I certainly would agree with that.

Mr. McCrossan: Is that preferred from an economic viewpoint or an administrative viewpoint or simplicity viewpoint or...?

Mr. McCracken: I would say from an economic viewpoint.

Mr. McCrossan: A bigger bang? In other words, you have more positive economic results?

Mr. McCracken: Yes, since we would be removing provincial taxation of business inputs and provincial taxation of capital inputs we would get a larger positive effect on the desired capital stock and hence on investment and hence on productivity and hence on output. We would have a more efficient economy at the end state. So in that sense it is preferable to doing only half of that job by—

Mr. McCrossan: So it is strictly the effect of non-taxation of current and capital business assets.

Mr. McCracken: That has to be the primary issue. We have twisted it six ways from Sunday in that sort of hypothetical study. It is this that is giving you the positive effect on investment and that longer-term improvement in the economy and the improvements in your trade balance and so on.

Mr. McCrossan: So ignoring the economic effects, it starts off sort of revenue-neutral. So you start off with increases in federal sales... ignoring the refundable sales tax credit for a second and some reduction in personal taxes. I guess you have to look at the refundable sales tax credit to get that. Does that suggest, following from what you said a page earlier, that items that are fully indexed right now, such as OAS and CPP, should only be partially indexed to take account of that one-time effect?

Mr. McCracken: Okay, there are two issues. Let us assume that we had just an indirect sales tax. Then what you have to decide is who in your society is going to pay that tax. Is that going to be paid by recipients of OAS, GIS, family allowance, welfare payments directly, or are they to be isolated from it and the tax to be concentrated on those who are not recipients of those kinds of funds? Depending on what answer you have to that, that would dictate whether you index those particular items or not.

• 2055

Now let me come to you with a slightly different package. Let us come with a package where on top of

[Traduction]

M. McCracken: À celle de la TTC seulement.

M. McCrossan: Ou à une TVA.

M. McCracken: Oui, ou à une TVA avec des exemptions accordées pour d'autres raisons. Je suis tout à fait de votre avis.

M. McCrossan: Est-ce préférable du point de vue économique, du point de vue administratif, du point de vue de la simplicité ou...?

M. McCracken: À mon avis, du point de vue économique.

M. McCrossan: Un plus gros bang? En d'autres termes, les résultats économiques sont plus positifs?

M. McCracken: Oui, en supprimant les impôts provinciaux sur les facteurs de production des entreprises et sur les apports de capitaux les effets seraient plus positifs sur le capital-actions désiré, et donc sur les investissements, sur la productivité et sur les extrants. Nous nous retrouverions avec une économie plus efficiente. En ce sens, il est donc préférable de ne faire que la moitié des choses en... .

M. McCrossan: Il s'agit donc strictement de l'effet de la non-imposition des biens à court terme et des immobilisations.

M. McCracken: C'est la question essentielle. Nous l'avons tournée et retournée dans cette étude hypothétique. C'est cela qui a un effet positif sur les investissements, sur l'amélioration à long terme de l'économie et sur l'amélioration de votre balance commerciale, etc.

M. McCrossan: Donc, si l'on ne tient pas compte des effets économiques, le système est neutre, au départ sur le plan des recettes. Vous commencez donc par une augmentation des taxes de vente fédérales... Si l'on oublie un instant le crédit de taxe de vente remboursable et une certaine réduction des impôts sur le revenu personnel. Pour cela, il faut, je crois, examiner le crédit de taxe de vente remboursable. Compte tenu de ce que vous écrivez à la page précédente, cela signifie-t-il que certaines rubriques telles que la sécurité de la vieillesse et le RPC, qui sont totalement indexés actuellement, ne le seraient que partiellement afin de tenir compte de cette circonstance qui ne se produirait qu'une seule fois?

M. McCracken: Deux questions différentes qui se posent. Supposons que nous n'ayons qu'une taxe de vente indirecte. Il vous faut alors décider qui sont les membres de votre société qui vont la payer. Devra-t-elle l'être directement par les bénéficiaires de la sécurité de la vieillesse, du SRG, des allocations familiales, des paiements d'assistance sociale, ou en seront-ils dispensés la taxe n'étant payée que par les non-bénéficiaires? Selon la réponse vous indexez ces choses-là ou vous ne le ferez pas.

Permettez-moi maintenant de vous présenter un scénario un peu différent. Supposons qu'en plus de ce que

[Text]

what I have just described we also have a refundable sales tax credit, delivered through the personal income tax system. In that world, you are compensating the low-income people. So the question mark is do I compensate them again by indexing GIS—not necessarily OAS, because some recipients of OAS will have been compensated by the refundable sales tax change—and perhaps on the welfare payment side, should the provinces be compensating or not. Of course, that is doubly complicated, because it is the feds who compensated their group. Should they just sit back and enjoy it, or are they likely to go to the other extreme and say, well, now we can even cut back on our welfare payments because of the refundable sales tax?

Mr. McCrossan: What I am reading is if you want to be neutral for a second, then if you are bringing in the refundable sales tax, you should not fully increase the effect on the price index in these universal payments.

Mr. McCracken: To be neutral, what you really want is a real-income index that mirrors changes in transfer payments, changes in direct taxation, changes in indirect taxation, and brings it down to saying, what is the effect on these people? Then if we decide the effect we see there is not what we want, for other reasons, then we have room to make a discretionary change to offset it, if it is an adverse effect, or to reinforce the effect.

I am concerned that we will doubly compensate groups we do not necessarily intend to. Particularly in some cases, those groups may be, for example, all recipients of family allowances, or they may be labour in general, through CPI contracts. Then you have to ask yourself, if everyone is being compensated for these changes, who the hell is paying the tax? In fact, what you find is it just chases its way around. People eventually end up paying it, but this time through higher prices. That is what, in a sense, you would like to avoid.

Mr. McCrossan: Your comment about its being worth waiting for a national sales tax, but not too long: how long a time frame would you give it? At a certain point you have to cut bait and go with a VAT or BTT.

Mr. McCracken: Sure.

Mr. McCrossan: How long is it worth while trying to put a national sales tax together? Are we talking months, a year?

Mr. McCracken: Let me do some calculus with you. Let me suggest to you the earliest date we could implement a national sales tax, for a variety of reasons, might be January 1, 1990, given that we are likely to have

[Translation]

je viens de décrire, nous ayons un crédit de taxe de vente remboursable, dans le cadre du régime d'impôt sur le revenu. Avec ce scénario, vous compensez les personnes à faible revenu. Il faut donc savoir si on doit les compenser à nouveau en indexant le SRG—pas nécessairement la sécurité de la vieillesse, car certains de ces bénéficiaires auront déjà reçu une compensation grâce au changement du crédit sur la taxe de vente. Quant aux paiements aux assistés sociaux, et faut savoir si les provinces doivent accorder des compensations ou pas. Naturellement, la question est d'autant plus compliquée que la compensation serait accordée par le fédéral. Doivent-ils se contenter de laisser faire les choses, ou iront-ils à l'autre extrême et penseront-ils pouvoir réduire leurs paiements au titre de l'assistance sociale à cause de la taxe sur les ventes remboursable?

M. McCrossan: Si vous voulez bien vous montrer neutre un instant, cela veut dire que si vous adoptez la taxe sur les ventes remboursable, il ne faut pas accroître complètement l'effet sur l'indice des prix dans ces paiements universels.

M. McCracken: Pour être neutre, ce qu'il vous faut vraiment c'est un indice des revenus réels qui tiennent compte des changements des paiements de transfert, des changements des impôts directs, des changements des impôts indirects, et cela nous ramène à la question suivante: quels en sont les effets sur ces gens-là? Si nous décidons que les effets constatés ne sont pas ceux que nous souhaitons, pour d'autres raisons, nous avons suffisamment de latitude pour décider des changements nécessaires pour compenser la tendance lorsqu'elle est négative, ou au contraire pour la renforcer.

Ce que je crains c'est que nous n'accordions une double compensation à des groupes que nous ne visions pas nécessairement. Dans certains cas, il pourrait notamment s'agir de groupes tels que les bénéficiaires des allocations familiales, ou les travailleurs en général, par le jeu des contrats, par le jeu de contrats qui suivent l'IPC. Vous êtes alors bien obligés de vous demander qui diable paie des taxes, si tout le monde bénéficie de compensations? En fait, vous vous apercevez que c'est une sorte de cercle vicieux. Les gens finissent par payer, mais cette fois parce que les prix augmentent. C'est ce que, en un sens, vous voudriez éviter.

M. McCrossan: Vous avez dit que cela valait la peine d'attendre une taxe nationale sur les ventes, mais pas trop longtemps: combien de temps seriez-vous prêts à le faire? A un moment donné, il faut bien faire le plongeon et adopter une TVA ou une TTC.

M. McCracken: Certainement.

M. McCrossan: Combien de temps faut-il attendre? Des mois, une année?

M. McCracken: Faisons un petit calcul ensemble. Supposons que, pour diverses raisons, nous ne puissions pas appliquer une taxe nationale sur les ventes avant le 1^{er} janvier 1990, étant donné que nous aurons

[Texte]

a federal election in 1989 and given that we know there are some study times involved. But let us say January 1, 1990. I suspect we will have to have made up our minds that we want to do this and start an education program probably a year earlier. So you are looking at January 1, 1989.

Now, how long is it going to take you to know what it is you want to do on January 1, 1989? Probably another six months or a year—whatever it takes for your hearings process. But you probably want to know this calendar year, or maybe in mid-1988 at the latest, whether you are going that road or not. If you do not know by then, the likelihood is you may end up pushing the thing out even further.

In that sense, there are other ways to get there. There is nothing that says we cannot go with a BTT or a credit-invoice VAT at the federal level only, and three years, four years, five years from now the provinces may well be encouraged to join. It would be a shame if we imposed on businesses dual administrative systems. But that would be the cost of that delay... rather than having a single administrative system. But that is really what the debate would be about; and also who is going to take the political heat for the introduction of it.

Mr. McCrossan: So you are saying if we have to make up our minds by mid-1988 at the latest—I think that is what I just heard you say—

Mr. McCracken: Yes.

Mr. McCrossan: —then if we have to fall back on any other system, we really have to make up our minds earlier than that, in the sense that—

Mr. McCracken: Presumably we have done some homework on what is a national sales tax with all provincial rates zero. In essence, that is—

Mr. McCrossan: Right.

Mr. McCracken: —another way of thinking about it. We have done the thinking, I think, on the BTT. At least that seems to be reflected in the documents we have got. So I do not see any reason they could not implement what they have described in here with a year and a few months of lead time, if they had to.

• 2100

Mr. McCrossan: We are starting to get representations that certain services should not be taxed. Are there any that would have a negative economic effect for taxing, or do you just put all these representations in the basket of self-interest—i.e., we are special and we should not be taxed for some reason? Is there any economic interest you can see that would lead towards not taxing a certain sector?

Mr. McCracken: Aside from economic consulting services, I cannot think of anything. No, even there. Just

[Traduction]

probablement des élections fédérales en 1989 et on sait qu'il faudra un certain temps pour étudier la question. Mais disons le 1^{er} janvier 1990. A mon avis, il faudra auparavant que nous soyons bien décidés à le faire et que nous lancions un programme de sensibilisation, probablement un an avant. Cela nous amène donc au 1^{er} janvier 1989.

Combien de temps vous faudra-t-il pour savoir ce que vous voulez faire le 1^{er} janvier 1989? Probablement de six mois à un an—le temps que prendront vos audiences. Mais vous voudrez probablement savoir dès cette année civile, ou au plus tard, au milieu de l'an prochain, si vous allez vous engager sur cette voie ou non. Si, au milieu de 1988, vous ne vous êtes pas encore décidés, il est probable que tout sera repoussé encore plus loin.

En ce sens, il y a d'autres moyens d'y arriver. Rien ne dit que nous ne pouvons pas adopter une TTC ou une TVA crédit-facturation, mais uniquement à l'échelon fédéral, et d'ici trois, quatre ou cinq ans, il se peut fort bien qu'on puisse encourager les provinces à en faire autant. Il serait regrettable d'imposer un double système administratif aux entreprises. Mais ce serait le prix de ce retard... au lieu d'un seul système administratif. C'est là-dessus que doit porter le débat; et aussi sur le choix de celui qui prendra les risques politiques que représente l'adoption de cette mesure.

M. McCrossan: D'après vous, s'il faut nous décider d'ici le milieu de 1988, au plus tard—c'est bien ce que vous venez de dire...

M. McCracken: Oui.

M. McCrossan: ... et s'il faut que nous nous rabattions sur un autre système, il faudrait en fait nous décider plus vite, étant donné que...

M. McCracken: J'imagine que nous avons déjà étudié la formule d'une taxe nationale sur les ventes sans taxe provinciale. Essentiellement, il s'agit...

M. McCrossan: Exactement.

M. McCracken: ... d'une autre façon de voir les choses. Nous avons déjà réfléchi, je crois, à la TTC. C'est du moins ce que semblent montrer les documents que nous avons entre les mains. Je ne vois donc pas pourquoi on ne pourrait pas appliquer ce qu'ils décrivent dans ces documents, avec un an à un an et demi de préavis, si c'était nécessaire.

M. McCrossan: On commence à nous dire que certains services ne devraient pas être imposés. L'imposition aurait-elle un effet économique négatif pour certains d'entre eux, ou s'agit-il simplement de petites interventions intéressées... c'est-à-dire, des gens qui vous disent qu'ils sont spéciaux et que, pour une raison ou pour une autre, ils ne devraient pas être imposés? Voyez-vous un intérêt économique quelconque à ne pas imposer un secteur donné?

M. McCracken: En dehors des services d'expert-conseils en matière économique, je ne vois vraiment rien.

[Text]

to be pure, I would insist that we pay. It is really tempting for people to say that they want to be exempt somehow, either financially or with credit. Unless the claim is that it is impossible to collect it for some reason, I find it hard to believe that we cannot design a system where we can get by without exemptions.

If it some kind of activity which we think is just wonderful—church lunches or something—we can presumably find a way of helping and subsidizing them directly, but to exempt some kind of service or some kind of goods for that matter because it has some value above other goods and services is awfully tricky, awfully tricky, because you have all kinds of people typically buying those goods, all kinds of income levels, all kinds of purposes to which they may be putting it, only some of which may be the kinds of activity or the kinds of people or the places you really want to subsidize.

Mr. McCrossan: Let me give you the two specifics that keep coming up: food and clothes.

Mr. McCracken: Yes.

Mr. McCrossan: Is there any social reason not to tax food, or does exempting food and charging a higher rate on everything else to collect the same revenue distort anything or does it. . . ?

Mr. McCracken: I think it distorts, because what you are doing is basically saying (a) regardless of your income, I am going to give you a tax break on food, and (b) regardless of the kind of food, I am presumably going to give you a break. Or are you going to complicate it more and have hamburger exempt but not steaks, or have salmon caviar exempt but not imported?

An hon. member: Sturgeon.

Mr. McCracken: You just get a dog's breakfast. Again, I will tell you a small story on clothing. I walked in to Houston and I wanted to buy a T-shirt, so I went into the store and I said I wanted a T-shirt, and the clerk asked me how I was going to wear it. I asked what she meant by that. She asked me if I was going to wear it under my shirt or as an outer garment. I asked why she wanted to know. It piqued my interest, I will tell you. And she explained that if I wore it as an undergarment it was not taxed, but if it was an outer garment it was, to which I replied that it was an undergarment. Do you really want to get into that kind of discretionary decision? Do you want to get into that kind of invasion of privacy?

Mr. Cassidy: Maybe.

Mr. McCracken: Well, maybe. Maybe you do, Mike, but there are other things you can do to make a living. Go out and give people tax breaks who are wearing

[Translation]

En fait, même pas dans notre cas et pour conserver notre pureté j'insisterai pour payer. Il est très tentant pour les gens de dire qu'ils veulent bénéficier d'une exemption, soit sous forme financière ou sous forme de crédit d'impôt. À moins que l'argument ne soit que le recouvrement est impossible, pour une raison quelconque et j'ai du mal à croire que nous ne puissions pas concevoir un système qui fonctionne sans exemptions.

S'il s'agit d'une activité qui nous paraît particulièrement admirable—déjeuners au presbytère, par exemple—il y a probablement un moyen d'aider et de subventionner directement de telles activités, mais dispenser un service ou des biens, parce qu'ils auraient une valeur supérieure, c'est terriblement délicat à régler. Car, habituellement, toutes sortes de gens achètent ces biens, toutes sortes de niveaux de revenus, toutes sortes de raisons de se procurer ses biens et services, alors qu'en réalité vous ne voulez subventionner que certains types d'activités, de personnes, ou d'endroits.

M. McCrossan: Prenons deux exemples précis qui reviennent constamment. L'alimentation et le vêtement.

M. McCracken: Oui.

M. McCrossan: Y a-t-il une raison sociale valable de ne pas imposer de taxe sur l'alimentation et, en les en dispensant, d'imposer un taux supérieur à tout le reste pour s'assurer les mêmes recettes fiscales, ce qui entraîne une distorsion de tout le système ou. . .

M. McCracken: Je crois qu'il y a une distorsion, parce que, dans la pratique, vous dites ceci: a) quel que soit votre revenu, je vais vous accorder un allègement fiscal sur les produits alimentaires, et b) quel que soit la nature de ceci, je vais probablement vous accorder un allègement. Ou allez-vous encore plus compliquer la situation en taxant le bifteck, mais pas les hamburgers, ou en ne taxant que le caviar de saumon importé, mais pas le nôtre?

Une voix: D'esturgeon.

M. McCracken: Cela donne un véritable meli-melo. Je vais vous raconter une petite histoire à propos du vêtement. Je me promenais un jour à Houston et je suis entré dans un magasin pour y acheter un T-shirt; la vendeuse me demandait comment j'allais le porter. J'ai répondu que je ne comprenais pas. Elle m'a demandé si j'allais le porter sous ma chemise ou sans chemise. Intrigué, je lui ai demandé pourquoi elle voulait le savoir et elle m'a expliqué que si je le portais comme sous-vêtement il n'y avait pas de taxe, mais que si je le portais sans rien d'autre il y en avait une. Je lui ai bien entendu répondu que c'était un sous-vêtement que je voulais. Allez-vous vraiment vous embarquer dans ce genre de décision discrétionnaire, dans ce genre d'atteinte à votre vie privée?

M. Cassidy: Peut-être.

M. McCracken: Peut-être, en effet. Peut-être vous voudriez le faire, Mike, mais il y a d'autres moyens de gagner sa vie. Accordez donc des allègements fiscaux au

[Texte]

undershirts. That is the virtue you are trying to do. I just think we can do a lot more, and we can also do a lot more for the people who in fact need it.

If you look at the costs of for example applying an exemption on food and clothing broadly in terms of revenue and ask what you could be doing with that revenue or what could you be doing with half that revenue or a quarter of that revenue through say the refundable sales tax credit, you find that you can make the people you are interested in as well as, or better off than, you would if you did not exempt that.

That is where the debate is. People who are anxious to help poor people do not themselves tend to be poor, but those who are anxious to help poor people and who have come before you usually want to exempt food because they somehow think they can hold on to that benefit for lower-income families. My suggestion to them is that it is probably not the case and that they should in fact grab this refundable sales tax, where they can deliver a benefit to that lower-income group at a greatly lower cost to the taxpayers in general and to the federal treasury in general than if they try to maintain it by exempting broad categories like food or clothing.

If they are concerned about their constituency and think through what it takes to hold on to a benefit, I think they will find it a lot easier to deliver more benefit or the same benefit by doing so through the refundable sales tax credit and not through exemptions or broad groups. Whether we can convince the provinces of that is another issue. Their interest tends to be: we want to exempt this category because we produce a lot of it and we want the activity that goes with that and we want the jobs associated say with textiles, or clothing or food processing.

• 2105

Mr. McCrossan: Furniture.

Mr. McCracken: Or furniture, and we have seen examples of that already in the retail sales tax area. That is a little trickier exercise to go through, but again you have to ask them the question if that is what they really want to do or is there a way they can get the same macro-economic bang for the buck, but in a way that is not tied to this exemption. The only hope we have there is if all of the provinces have to agree with the feds on the standard base, and if we are going to implement this then it is likely to have very few exemptions.

The other possibility is that the only thing we can all agree on is that we will exempt everything, in which case this is a non-issue and there will not be a phase two, or there will not be a phase two as a national sales tax.

Mr. McCrossan: Okay. Thank you.

[Traduction]

gens qui portent des tricot de corps. C'est ce que vous voulez faire. A mon avis, nous pouvons faire beaucoup plus, et nous pouvons aussi aider beaucoup plus les gens qui en ont vraiment besoin.

Si vous considérez, sur un plan général, le coût, pour les recettes, d'une exonération des produits alimentaires et des vêtements, et si vous vous demandez ce que vous pourriez faire avec ces recettes, ou même le quart ou la moitié de ces recettes grâce, par exemple, au crédit de taxe sur les ventes, vous vous apercevrez que vous pourriez en faire autant ou plus pour les gens auxquels vous vous intéressez en taxant ces deux rubriques.

C'est cela l'objet du débat. Les personnes soucieuses d'aider les pauvres ne sont, en général, pas pauvres elles-mêmes, mais celles d'entre elles qui ont comparu devant vous, voulaient habituellement que les produits alimentaires ne soient pas taxés car elles croyaient que cela leur permettrait d'en faire bénéficier les familles à faible revenu. Je leur dirai que ce n'est probablement pas le cas et qu'elles feraient bien mieux de sauter sur cette taxe sur les ventes remboursables car cela leur permettrait d'accorder, aux groupes à faible revenu, une allocation qui coûterait beaucoup moins cher aux contribuables et au trésor fédéral en ne taxant pas de grandes catégories de produits tels que les produits alimentaires et le vêtement.

Si c'est leur circonscription qui les préoccupe et s'ils réfléchissent vraiment à ce qu'il faut pour conserver un avantage, je crois qu'ils s'apercevront qu'il est bien plus facile de faire bénéficier les gens d'un avantage égal ou supérieur en utilisant un crédit de taxe sur les ventes qu'en recourant à des exemptions sur des catégories générales de produits. Quant à en convaincre les provinces, c'est une toute autre affaire. Elles ont tendance à se dire: nous voulons exempter cette catégorie de produits car nous en produisons en quantité et nous tenons au maintien de l'activité que cela représente et à celui des emplois liés aux secteurs du textile, du vêtement ou de la transformation des aliments.

M. McCrossan: Ou du meuble.

M. McCracken: Ou du meuble et nous avons déjà vu des exemples de cette attitude dans le domaine de la taxe sur les ventes de détail. La question se complique encore, mais il faut leur poser la même question: est-ce vraiment ce que vous voulez faire ou y a-t-il un moyen d'obtenir les mêmes retombées macro-économiques pour la même quantité d'argent, sans avoir recours à cette exemption? Notre seul espoir est que toutes les provinces soient obligées de se mettre d'accord avec le fédéral sur une base commune, et nous appliquions celle-ci: il est probable que les exemptions seront très rares.

Il est également possible que nous ne puissions nous mettre tous d'accord que sur une exemption générale, auquel cas, la question ne se pose plus et il n'y aura pas de phase 2, ou du moins de phase 2 en ce qui concerne une taxe nationale sur les ventes.

M. McCrossan: Bien. Merci.

[Text]

Mr. Warner: Back to phase one again, and following up on a point Mr. Garneau was making earlier on groups of people that could be winners or could be losers in this change, I wonder if it could be characterized that those who use preferences extensively are going to be the losers and those who do not will end up being the big winners. Do you think that is a fair generalization?

Mr. McCracken: That is an interesting way of putting it. In a sense what you are saying—and I think there probably is some evidence of this, and maybe others who have looked at the individual microfiles can testify to you. . . My guess is, for example, that within a given income class, let us say people in the \$25,000 to \$50,000 income class, you will probably see more differences of impact on people than you will see between that group and other groups in the distribution; and within that group, those who had investment income, as opposed to straight wage income, are likely to be paying a higher effective tax. Those who are using preferences that are no longer available will of course be paying a higher tax, given that they have the same income. So in that sense, you might say one of the elements of fairness that is an objective in this is to contribute toward more so-called horizontal equity, where people with the same "income" before tax carry roughly the same tax burden.

Mr. Warner: Thank you.

Mr. Cassidy: Pursuing Mr. McCrossan's question relating to exemptions, it is clear to me that you cannot have a lot of exemptions in a national sales tax system.

Mr. McCracken: You can?

Mr. Cassidy: You cannot.

Mr. McCracken: I think not, no.

Mr. Cassidy: Whatever system you have, if you have 11 governments sitting around a table trying to work out what the base is and each of them can exempt one thing, then you wind up with 11 things exempted and you have a system with a lot of holes. However, it is fairly clear that of all the areas that have been discussed, the area of food is the one that is particularly sensitive. I do not see a particular problem in exemption there. In fact, right now when I go to my supermarket 15% of what I buy is taxed, provincial sales tax.

Mr. McCracken: And potato chips are not. They are able to distinguish between kinds of food.

Mr. Cassidy: That is correct. There is a confectionery tax, but other things are not. They find the line. Occasionally it is a bit fuzzy, but nevertheless that can be administered. So it seems to me that the retail level of that can in fact be handled. I understand that other things—for example medicare, rents, services from government, and

[Translation]

M. Warner: Revenons à la phase 1 et à une remarque faite tout à l'heure par M. Garneau au sujet des groupes qui gagneraient ou perdraient à ce changement. Je me demande si l'on peut dire que ceux qui font un large usage des privilèges seront les perdants et que ceux qui ne le font pas, gagneront gros. Cette généralisation vous paraît-elle valable?

M. McCracken: C'est une façon intéressante de présenter les choses. En un sens, ce que vous dites—certains faits le confirment probablement, et d'autres personnes qui ont examiné les microfiches individuelles peuvent vous dire. . . À mon avis, dans une catégorie de revenu donné, disons de 25,000\$ à 50,000\$, les différences d'effet sur les membres de ce groupe sont probablement plus importantes que celles qui existent entre ce groupe là et d'autres groupes; et à l'intérieur même de ce groupe, ceux qui ont un revenu tiré de placements, au lieu d'un simple salaire, paieront probablement dans la pratique des impôts plus élevés. Ceux qui faisaient usage de privilèges qui n'existent plus paieront bien entendu des impôts plus élevés, étant donné que leur revenu demeure le même. En ce sens, vous pourriez dire qu'un des éléments de l'équité que nous recherchons est de contribuer à une meilleure équité «horizontale», c'est-à-dire à une situation où les personnes qui ont le même «revenu» avant impôt supportent à peu près les mêmes charges fiscales.

M. Warner: Merci.

M. Cassidy: Pour reprendre la question de M. McCrossan au sujet des exemptions, il m'apparaît clairement qu'il est impossible d'avoir un régime de taxe nationale sur les ventes comprenant un grand nombre d'exemptions.

M. McCracken: C'est possible?

M. Cassidy: C'est impossible.

M. McCracken: Je ne pense pas, en effet.

M. Cassidy: Quelle qu'en soit l'origine, si vous avez autour d'une même table, onze gouvernements qui essaient d'établir une base commune et si chacun d'entre eux peut obtenir une dispense, vous vous retrouvez avec onze dispenses et un système aussi criblé de trous que du gruère. Il est cependant manifeste que de tous les secteurs dont nous avons discuté, c'est celui de l'alimentation qui est le plus délicat. Une exemption ne me paraît pas poser de problème particulier dans ce cas. En fait, quand je vais faire mes courses au supermarché, 15 p. 100 de ce que j'achète représente la taxe de vente provinciale.

M. McCracken: Et les chips ne le sont pas. Ils sont capables de faire une distinction entre les différents types d'aliments.

M. Cassidy: C'est exact. Il y a une taxe sur la confiserie mais pas sur certaines autres choses. Ils réussissent à faire la distinction. Elle est parfois un peu floue, mais il y a un moyen d'administrer le système. Il me semble donc que c'est possible au niveau du détail. Si je comprends bien certaines choses, par exemple l'assurance-maladie, l'

[Texte]

so on—tend to fall into fairly specific categories or fairly specific kinds of providers which make them easier to—

[Traduction]

loyers, les services gouvernementaux, etc., ont tendance à se classer en catégories assez précises ou à relever de catégories assez précises de fournisseurs ce qui rend plus facile. . .

Mr. McCracken: The thing that makes it easiest to exempt something is if the only consumer is the final consumer. So if you are looking at exempting medical care, by and large that is not a business input and so you can probably exempt that without any secondary effects being set up. You may have a little problem with examinations for business insurance or something like this, but by and large it is not going to be the end of the world.

M. McCracken: C'est lorsque le seul consommateur est le consommateur final, qu'il est le plus facile d'exempter quelque chose. Et si vous avez l'intention de le faire pour l'assurance-maladie, celle-ci ne représente pas un intrant commercial et vous pouvez donc le faire sans effets secondaires. Vous aurez peut-être quelques petits problèmes dans le cas des assurances commerciales, entre autres, mais selon toute probabilité, ce ne sera pas la fin du monde.

With food, again you can probably do it fairly well, except you run into the problem of what you do about restaurant meals. Do you try to put a tax on that but not allow them to deduct the cost of food, which would effectively then tax the food as if it were subject to a value-added tax on the full amount? If that is used, then the more likely you are to slip back into a complexity to the system, where those people who are trying to fill out the form have to start worrying about whether this item is exempt or not in totalling up their costs of inputs, and the more likely you are going to get cascading of effects on this.

Ce n'est trop difficile, dans le cas de l'alimentation, à cela près que vous heurtez au problème des repas pris au restaurant. Faut-il essayer de les taxer mais de ne pas autoriser une déduction pour le coût des aliments, ce qui se ramènerait en fait à les taxer comme si le montant total était assujéti à une taxe à la valeur ajoutée? Si vous procédez ainsi, vous avez de fortes chances de vous embrouiller à nouveau dans les complexités d'un système dans lequel les personnes qui essayent de remplir le formulaire doivent demander si tel ou tel article est exempt ou non lorsqu'ils font le total des coûts des intrants, et vous risquez d'autant plus de déclencher des réactions en chaîne.

• 2110

Mr. Cassidy: But it seems to me that can be resolved.

M. Cassidy: Mais il me semble qu'on peut trouver une solution.

Mr. McCracken: It can be. The question is do you want to do it that way? Tell me again why it is you wanted to exempt food. If the purpose of that is simply to exempt food, just for some reason that has nothing to do with equity or nothing to do with low-income people and this kind of thing, then that is fine. But if the purpose is to deliver dollars to people with lower income, there may be—and I would suggest to you there is—a better way to deliver those dollars, a way where for the same amount of dollars that you are playing with here you can deliver more benefit to that group.

M. McCracken: C'est possible. La question est la suivante: est-ainsi que vous voulez procéder? Rappelez-moi pourquoi vous vouliez ne pas taxer les produits alimentaires? Si c'est pour une raison qui n'a rien à voir avec l'équité ou le sort des personnes à faible revenu, très bien. Mais si votre but est de fournir de l'argent à ces personnes, il se peut qu'il y ait—et il y a effectivement—un meilleur moyen de le faire, un moyen qui, avec une quantité d'argent identique, vous permet d'accorder des avantages plus importants à ce groupe.

Mr. Cassidy: We were talking earlier today about a family on \$30,000 a year with a couple of kids and a grocery bill that they cannot get down below \$100 a week. So they are spending \$6,000 a year on food and the household necessities you get at Loblaws. Most of the sales tax credit systems that are talked about just collapse by the time they get up to that particular income level. I think that family, in expressing their views through opinion polls and so on, is being very shrewd and very prudent. They look at the child tax credit and look at other schemes and somehow they always fall short. Yet that family that is trying to pay rent or mortgage and still come up with \$100 or more a week to pay the food bill is going to be caught in the middle.

M. Cassidy: Nous parlions tout à l'heure d'une famille de deux enfants avec un revenu annuel de 30,000\$ et une facture d'épicerie qu'elle ne réussit pas à maintenir au-dessous de 100\$ par semaine. Cette famille consacre donc 6,000\$ par an à son alimentation et aux produits ménagers qu'on achète chez Loblaws. La plupart des systèmes de crédit de taxe sur les ventes dont on parle perdent toute signification dès que l'on atteint ce niveau de revenu. À mon avis, cette famille, lorsqu'elle s'exprime dans les sondages et ailleurs, se montre très habile et très prudente. D'une façon ou d'une autre, elle ne réussit jamais à bénéficier du crédit d'impôt pour enfant et d'autres mesures de même genre. Pourtant, cette famille qui essaye de payer son loyer ou son hypothèque et de trouver malgré tout un minimum de 100\$ par semaine pour se nourrir, se trouve prise entre le marteau et l'enclume.

[Text]

If in fact you try to target, inevitably Finance Ministers and Finance Departments will have their ways, and they will not want the sales tax credit to be too heavy; therefore the credit, which is ostensibly for food, is in fact only going to be targeted to a rather narrow group near the bottom third of the income range.

Mr. McCracken: Yes. I guess the thing I worry about with this family that you are trying to help is that they save say \$600 on their \$6,000 of food because it is exempt, but then they come over and they find out on the other roughly \$30,000 or \$34,000 that they are paying more tax, because the rate is required to be higher to make up the same revenue. They do their calculations and say geez, I am paying minus \$600 there; tell me again, Mike, how I benefited from this exercise. What you have done is in a sense offset a lower cost for food with higher costs on everything else.

Mr. Cassidy: But I think people understand that. They recognize that the car does not have to be replaced this year unless they have had luck or smash it.

Mr. McCracken: They may feel better for a year, but in the long run they have to replace that car, whether it is smashed or not, and they are going to have to pay that tax burden on durables as well as on all the non-durables.

Mr. Cassidy: But virtually every other expenditure that they have is subject to a certain amount of timing and to a certain amount of discretion and choice about quality.

Mr. McCracken: Fuel? Gasoline? Those are non-durables as well. Toilet paper, paper products more generally. There are a whole bunch of non-durables; about half their consumption is non-durables.

Mr. Cassidy: When you go into the supermarket and you are rung up on the sales tax for 15% of what you buy and the rest is not, you are still paying. . . Certainly you are paying MST, manufacturers' sales tax, on the tractor and the parts. I am not sure whether the fertilizer is taxed or not, but certainly a number of other inputs into the farmer and the steel used for the tin cans and the plastic for the orange juice container and so on are taxed. Therefore there are some taxes that enter into it; nonetheless, the overall level of tax that you pay on your food basket is very much less than it would be on—

Mr. McCracken: It is somewhat smaller, yes. I was trying to remember, I think in our impact—

The Chairman: That is exactly the problem, that the can for the orange juice has all these imputed taxes in there.

Mr. McCracken: It has some in there, yes.

[Translation]

Si vous essayez d'établir des cibles précises, il est inévitable que les ministres des finances et leur ministère auront le dernier mot et qu'ils ne voudront pas que le crédit-taxe sur les ventes soit trop important; ce crédit qui, ostensiblement, est destiné à l'alimentation, sera en fait réservé à un groupe assez limité qui se situe aux alentours du tiers inférieur de l'échelle des revenus.

M. McCracken: Oui. Je crois que ce qui m'inquiète, lorsque vous parlez de cette famille que vous essayez d'aider, c'est qu'elle fait 600\$ d'économie sur les 6,000\$ qu'elle consacre à son alimentation à cause de l'exemption, mais qu'elle s'aperçoit ensuite que sur les quelque 30 ou 34,000\$ dont elle dispose, elle paie des impôts plus élevés. Or, il faut que le taux soit lui-même plus élevé pour rétablir le montant des recettes. Elle fait donc ses calculs et se dit, tiens, j'ai payé 600\$ de moins là-dessus; rappelez-moi donc, Mike, en quoi je suis bénéficiaire. En un sens, ce que vous avez fait c'est de réduire le coût de l'alimentation et de le compenser par des coûts plus élevés pour tout le reste.

M. Cassidy: Mais je crois que les gens comprennent. Ils savent qu'ils n'ont pas besoin de remplacer leur auto cette année à moins de malchance ou d'un accident.

M. McCracken: Cela les réconforte peut-être pendant un an, mais à long terme, il faudra quand même remplacer leur auto, qu'elle soit accidentée ou pas, et ils s'apercevront alors qu'ils doivent assumer la charge fiscale pour les produits durables comme pour les produits non durables.

M. Cassidy: Mais pratiquement toutes leurs autres dépenses se font en fonction d'un certain calendrier et sont, dans une certaine mesure, une question d'appréciation et de choix de la qualité.

M. McCracken: Et le combustible? Et l'essence? Ce sont là aussi des produits non durables. Le papier hygiénique, les produits de papier, en général. Il y a une foule de produits non durables; ils représentent à peu près la moitié de la consommation de cette famille.

M. Cassidy: Quand vous allez au supermarché et qu'on vous fait payer une taxe de vente de 15 p. 100 sur une partie de ce que vous achetez et rien sur le reste, vous payez malgré tout. . . incontestablement vous payez la taxe de vente pour la fabrication du tracteur et les pièces que vous achetez. Je ne suis pas certain que l'engrais soit taxé mais il est certain qu'un certain nombre d'autres intrants agricoles, le métal utilisé pour les boîtes de conserve, le plastique du conteneur de jus d'oranges, le sont. Donc certaines taxes interviennent. Pourtant, l'ensemble des taxes que vous payez sur le contenu du panier de ménagère est nettement inférieur à ce qu'il serait. . .

M. McCracken: Il l'est sensiblement, oui. Et si je me souviens bien, je crois que notre impact. . .

Le président: C'est précisément là le problème, le fait que le prix de la boîte de jus d'oranges comprenne toutes ces taxes.

M. McCracken: Il y en a, effectivement.

[Texte]

The Chairman: The question really is what is the value of what you buy, is it orange juice or is it cans? In the case of corn flakes, just how much food are you buying—or are you just buying a logo on a box?

Mr. Cassidy: I would maintain that these are problems that can be resolved.

Mr. McCracken: There is no question it can be; I do not think that is at dispute. The question is, does it make sense to do it that way? I think that is what we should be discussing.

• 2115

Mr. Cassidy: That is a political question in the end.

Mr. McCracken: That is your job, not mine. In the process, though, I hope you look at all of the alternatives, and it may be that there is some other combination. For example, jack the tax up even more and give that middle-income person a personal income tax credit of \$600 or \$1,000, which in a sense does compensate him in a general way for the fact that there is a higher tax component on some of his necessities.

Mr. Cassidy: In which case you have a 12% tax on food rather than—

Mr. McCracken: You may then well have a higher tax, but at least it will be that net you can still provide some compensation.

Mr. Cassidy: I am certainly right that technically there is no particular reason you cannot decide that you are going to exempt food and administer it in a reasonably efficient way.

Mr. McCracken: Yes, I guess you always have to ask yourself relatively why you are doing this and how much more complex you are making it.

In the case of something like food or clothing, at least clothing that is not purchased as uniforms for a business input, you are probably not going to do a lot of damage to the cascading problem, because they are down toward the far end. It is the same thing with medical services. However, the question you have to ask yourself is whether it makes sense.

Mr. Dorin: Can I just interject? I would like to clarify this. Michael has said he is correct that you could technically exempt it if you want, but that is true if we are talking about a retail sales tax or national sales tax only. It is not true if we are talking about, for example, the business transfer tax, where you cannot choose to exempt food, for example, and maintain the tax.

Mr. Cassidy: I think it would be possible, but I think it is a lot more difficult. Of the three, obviously a VAT is also relatively easy to administer.

[Traduction]

Le président: La question est en fait de savoir ce qui fait la valeur de ce que vous achetez; est-ce la boîte ou est-ce le jus d'oranges; dans le cas des flocons de maïs, quelle est la part du produit dans ce que vous achetez. . . achetez-vous simplement un logo sur une boîte?

M. Cassidy: Je maintiens que ce sont des problèmes qui peuvent être résolus.

M. McCracken: C'est indiscutable; je ne crois pas qu'on en doute. Ce qu'il faut savoir c'est si c'est justifié? Je crois que c'est de cela que nous devons discuter.

M. Cassidy: En dernier essort, il s'agit là d'une question politique.

M. McCracken: C'est votre problème, pas le mien. J'espère, cependant, que vous étudierez toutes les options qui s'offrent, car il se peut qu'une autre combinaison soit possible. Par exemple, augmenter encore la taxe et accorder à la personne qui a un revenu moyen, un crédit d'impôt sur le revenu de 600\$ ou de 1,000\$, ce qui, en un sens, la dédommage d'une façon générale du fait que certains des produits de première nécessité qu'elle utilise soient frappés d'une taxe plus importante.

M. Cassidy: Auquel cas, vous vous retrouvez avec une taxe de 12 p. 100 sur les produits alimentaires au lieu de . . .

M. McCracken: C'est possible, mais au moins pourriez-vous offrir certaines compensations.

M. Cassidy: Je suis certain qu'aucune raison technique ne s'oppose à ce que vous décidiez de ne pas taxer les produits alimentaires et d'administrer le système de manière suffisamment efficace.

M. McCracken: Il faut toujours se demander pourquoi vous faites telle et telle chose, et dans quelle mesure vous rendez le système plus complexe.

Dans le cas de l'alimentation ou du vêtement, du moins lorsqu'il ne s'agit pas d'uniformes qui constituent un intrant commercial. . . Vous n'allez probablement pas beaucoup aggraver l'enchaînement de cause à effet, car ces deux rubriques se retrouvent très en aval. Il en va de même des services médicaux. Il faut malgré tout que vous continuiez à vous demander si tout cela tient debout.

M. Dorin: Permettez-moi d'intervenir. J'aimerais des éclaircissements. Michael a dit que, techniquement il était possible de prévoir une exemption si vous le désirez, ce qui n'est vrai que si l'on parle d'une taxe sur les ventes de détail ou d'une taxe nationale sur les ventes. Cela ne tient plus lorsqu'on parle, par exemple, de la TCC, car il n'est pas possible de décider de ne pas taxer les produits alimentaires, par exemple, tout en maintenant cette taxe.

M. Cassidy: Je crois que ce serait possible, mais ce serait beaucoup plus difficile. Des trois, c'est manifestement la TVA qui est la plus facile à administrer.

[Text]

Mr. McCracken: Yes. If you start having exemptions, particularly on business inputs, then you run into the need to have an invoice to go with it. That is where you end up with your credit invoice, which is not the end of the world, either.

Mr. Dorin: If we take a look at the three sales tax options here, obviously retail sales tax is the easiest to have exemptions on because you just make a decision at the point of sale.

Mr. McCracken: Yes, although we are not really talking about a retail sales tax as an option, at least as one that is on the table, although maybe it should be.

Mr. Dorin: Well, the national sales tax.

Mr. McCracken: No, it is viewed as a multi-level VAT, as far as I know, and the only difference is that it would have different rates in different provinces based on the province in which the purchaser resides. However, that would require an invoicing system, and I think they are assuming that there will be some exemptions. Hence they are likely to need the full panoply of invoice-type systems to support it in the same way they would with a federal VAT with a number of exemptions.

Mr. Dorin: If we went to the BTT, which is the simplest of systems, if you like—

Mr. McCracken: That is right. There are no exemptions.

Mr. Dorin: —then you do not need invoices. You really could not exempt anything. Is that correct?

Mr. McCracken: Even under that world you can exempt certain things. In particular you could choose to exempt with credit, as it is sometimes indicated, things such as government purchases of goods and services, where they as a "business" would not charge tax on the products they sell and would get a credit for all tax paid on the inputs they have. That would be administratively feasible.

What you are really talking about is a tax paid by a particular unit. What you get concerned about is what do you do with a government unit that is selling a service in the market? Are you setting yourself up for a situation where company A is at a disadvantage to government department B, who are both producing the same service and selling it in the same market? In those cases you are going to hear from company A, although you may not hear from government department B.

You can try to identify them and try to segment them as differential. I think you can do that. You might be able to do medical services, university, some of these areas that are not of business input. If a business for some reason were to buy something from a university and the university was exempt or exempt with credit, what you can do is simply not allow it to be deducted in their calculation of expenses. That is an expense category that is not deductible, and you can catch it that way. That is also how you do the financial services if they really convince

[Translation]

M. McCracken: Si vous commencez à accorder des exemptions, en particulier sur les intrants, vous êtes obligés d'avoir une facture. Vous vous retrouvez avec votre facture de crédit, ce qui n'est pas non plus, d'ailleurs, la fin du monde.

M. Dorin: Des trois formules de taxe sur les ventes, c'est manifestement la taxe sur les ventes de détail pour laquelle il est le plus facile d'obtenir des exemptions car il suffit d'une décision au point de vente.

M. McCracken: Oui, encore que nous n'ayions pas retenu l'option d'une taxe sur les ventes de détail, qu'il faudrait peut-être étudier tout de même, d'ailleurs.

M. Dorin: Eh bien, la taxe nationale sur les ventes.

M. McCracken: Non, à ma connaissance, on la considère comme une TVA à plusieurs niveaux, la seule différence étant que les taux varieraient selon la province en fonction de celle où vit l'acheteur. Cependant, cela exigerait un système de facturation, et je crois qu'on part du point de vue qu'il y aura des exemptions. Il leur faudra donc la panoplie complète de système de facturation, au même titre que s'il s'agissait d'une TVA fédérale assujettie à un certain nombre d'exemptions.

M. Dorin: Si nous adoptons la TTC, qui est le système le plus simple, si vous voulez. . .

M. McCracken: C'est exact. Il n'y a pas d'exemptions.

M. Dorin: . . . vous n'auriez pas besoin de factures. Vous ne pourriez utiliser d'exemption pour rien du tout. Est-ce exact?

M. McCracken: Même dans ce contexte, vous pouvez le faire pour certaines choses. Vous pourriez, en particulier, décider de le faire, avec crédit à la clé, pour des choses telles que les achats de biens et services gouvernementaux, ou en tant qu'entreprises, il n'y aurait pas de taxe sur les produits vendus et il y aurait un crédit pour toutes les taxes payées sur les intrants. Administrativement, ce serait possible.

Ce dont vous parlez, c'est en fait, d'une taxe payée à un organisme particulier. Ce qui vous préoccupe c'est de savoir ce qu'il faut faire dans le cas d'un organisme gouvernemental qui vend un service sur le marché. Allez-vous vous désavantager une société A par rapport à un ministère B, alors que tous les deux produisent le même service et le vendent sur le même marché? Dans un tel cas, le ministère B ne dira peut-être rien, mais la société A vous allez l'entendre, croyez moi.

Vous pouvez essayer de les identifier et d'établir des différences. C'est possible, à mon avis. Vous pourriez peut-être le faire pour les services médicaux, les universités, certains domaines qui ne relèvent pas des intrants commerciaux. Si, pour une raison quelconque, une société privée achète quelque chose à une université et si celle-ci est exempte ou exempte avec crédit, vous pouvez tout simplement lui interdire une déduction de ses dépenses. Il s'agit là d'une catégorie de dépenses non déductibles, et c'est ainsi que vous pouvez régler le

[Texte]

you that they cannot be tax collectors for you; you just do not allow purchases from financial entities, service entities, to be a deduction. Therefore interest, for example, is not a deduction; and in that case, effectively the company paying the interest is paying the value-added tax on it as part of his value added.

• 2120

You can get around this problem by declaring that particular item not a deductible input, but the more of those you get, the more arbitrariness there is about it and the less clear they are, the more and more complicated the whole exercise will become.

Mr. Garneau: I have two questions. The first deals with sales tax. We have been talking about tax rate, multi-stage, federal-provincial and 10%. This afternoon, discussing it with the C.D. Howe Institute, they suggested putting in place this broad-based sales tax would provide an opportunity for the federal government to finance the higher costs of social programs in case of economic depression. Firstly, how would you react to that? Secondly, in economic terms, would you say if the government would like to lower the deficit by increasing taxes they should use the sales tax instead of personal or corporate taxes?

Mr. McCracken: Let me deal with the first part. The 4.45%, 5% or 10% rate is one without a refundable sales tax credit, without major exemptions or without additional funds which might be used for removing the income tax surcharges or lowering the rates for the middle-income group. If you look at that package, you get numbers more like 8% or 9% for the federal component alone.

If you want a refundable sales tax credit for the provincial sales tax as part of your package, you would probably raise it 5% up to 6% or 7%. You could quickly be up at a 16% BTT, VAT or national sales tax rate if you were trying to do all these other things at the same time. Presumably those other things you would be doing would be revenue neutral in some broader sense.

If I wanted to lower the deficit by discretionary tax increases—as you perhaps know, that would not be my highest priority—I would basically want to tax those people or those activities where you are likely to have the least adverse consequence or where they are least likely to alter their spending patterns.

The key to that kind of move is to tax savers, to tax people with idle balances or to tax capital. You would tend to go for things like removing the interest income deductibility. You might go to capping the capital gains tax or to a tendency to tax higher income individuals

[Traduction]

problème. Vous pouvez faire la même chose pour les services financiers si ceux-ci réussissent à vous convaincre qu'ils ne peuvent pas jouer le rôle de percepteurs pour vous; vous interdisez simplement toute déduction pour les achats à des organismes financiers et à des organismes de service. L'intérêt, par exemple, ne constitue donc pas une déduction; et dans ce cas, la société qui paye l'intérêt paye en fait la taxe à la valeur ajoutée sur le produit acheté en tant que partie de sa propre valeur ajoutée.

Vous pouvez contourner le problème en déclarant que cet article particulier ne représente pas un intrant déductible, mais plus il y en a, plus il y a d'arbitraires, moins la situation est claire, et plus le système devient compliqué.

M. Garneau: J'ai deux questions à poser. La première a trait à la taxe de vente. Nous avons parlé de taux de taxe, d'étapes multiples, de taxe fédérale-provinciale et de 10 p. 100. Cet après-midi, lorsque nous en avons discuté avec des représentants de l'institut C.D. Howe, ils ont déclaré que la mise en place de cette taxe de vente générale permettrait au gouvernement fédéral de financer l'augmentation du coût des programmes sociaux en cas de dépression économique. Premièrement, qu'en pensez-vous? Deuxièmement, sur le plan économique, pensez-vous que si le gouvernement voulait réduire le déficit en augmentant les impôts, il devrait utiliser la taxe de vente plutôt que les impôts sur le revenu des particuliers ou des sociétés?

M. McCracken: Commençons par la première question. Le taux de 4,45 p. 100, de 5 p. 100 ou de 10 p. 100 ne comporte pas de crédits de taxe sur les ventes remboursables, d'exemptions importantes ou de fonds additionnels à qui pourrait être utilisés pour éliminer les surtaxes d'impôts sur le revenu ou abaisser les taux pour le groupe des revenus moyens. Dans ce système, vous obtenez des taux qui sont plus voisins du 8 ou 9 p. 100 pour la seule composante fédérale.

Si vous voulez un crédit de taxe sur les ventes pour les taxes de ventes provinciales, il faudra probablement hausser de 5 p. 100 à 6 ou 7 p. 100. Vous arriveriez rapidement à une TTC, une TVA ou une taxe de vente nationale de 16 p. 100 si vous essayez de tout faire en même temps. Il est probable que, sur un plan plus général, les autres mesures que vous prendriez seraient neutres sur le plan des recettes.

Si je voulais réduire le déficit grâce à des augmentations d'impôts discrétionnaires—comme vous le savez peut-être, ce ne serait pas ma grande priorité—je chercherais essentiellement à imposer les personnes ou les activités qui souffriraient le moins ou qui sont les moins susceptibles de modifier leurs schémas de dépense.

Dans ce cas, la solution consiste à imposer les gens qui font des économies, ceux qui ont des comptes inactifs, ou d'imposer le capital. Cela vous amènerait probablement à primer la possibilité de déduire les intérêts créditeurs. Vous pourriez également décider de plafonner l'impôt sur

[Text]

rather than lower income individuals. You probably would not go to sales tax to do it. Amongst the tax family, it is probably the tax we think has the most negative impact on the economy in terms of per dollar.

You would probably look at the corporate tax. We think part of that is passed backwards onto shareholders, some of whom do not reside in Canada. If they are shareholders who reside in Canada, a lot of them initially do not curtail their consumption activities. They may curtail their location eventually, but that is another problem.

The Chairman: They might move.

Mr. McCracken: Yes, but that would be the direction in which you would tend to move.

Mr. Garneau: The C.D. Howe Institute people suggested the sales tax could be used to finance higher costs for social programs. To a certain extent it is the same thing. If you want to lower the deficit or prevent the deficit from going higher, it has the same end result. After we have between 10% and 15% sales tax, according to your remarks, you would let this tax at that rate. . . If you need revenue for any other reason, you will go to other aspects of taxation.

Mr. McCracken: If you are trying to use it for the particular purpose of lowering the deficit, there is nothing which says you may not want to raise this particular tax over time as a source of revenue. The other characteristic it is likely to have is per percentage point.

• 2125

Mr. Garneau: So you—

Mr. McCracken: You are likely to do fairly well on a comprehensive consumption tax.

Mr. Garneau: You see no magic balance between the revenue coming from consumption tax and personal and corporate income taxes.

Mr. McCracken: Well, there is a balance; but the balance you are trying to strike is a somewhat different one from simply what the deficit number is. The balance you are trying to strike is you want to tax consumption and favour savings and investment when what you are concerned about is the long-run growth of the economy and where you are going to be at some great future date. So structurally that is the direction you probably want to move in.

If your concern in the short run is getting back to full employment, as is perhaps some people's concern at the present time, then you are much less concerned about whether you tax savings. In fact, what you would like to do is to tax those who are saving and give it to those who would spend, so you would get a positive effect on the

[Translation]

les biens en capital ou être amené à imposer plus lourdement les personnes à revenu élevé que celles à faibles revenus. Vous n'aurez probablement pas recours à la taxe de vente pour cela. Des divers impôt et taxe, c'est probablement la taxe qui, à notre avis a l'effet le plus préjudiciable, en dollars, sur l'économie.

Vous vous attaqueriez probablement à la taxe sur les sociétés. Nous pensons qu'une partie revient ultérieurement aux actionnaires, dont certains ne vivent pas au Canada. S'ils vivent dans notre pays, beaucoup d'entre eux ne réduisent pas tout de suite leur consommation. Ils peuvent finir par s'en aller ailleurs, mais ça, c'est un autre problème.

Le président: Ils peuvent s'en aller.

M. McCracken: Oui, mais c'est l'orientation que vous auriez tendance à prendre.

M. Garneau: Les représentants de l'institut C.D. Howe ont dit que la taxe de vente pourrait être utilisée pour couvrir l'augmentation des coûts des programmes sociaux. Dans une certaine mesure cela revient au même. Si vous voulez réduire le déficit ou l'empêcher d'augmenter, le résultat final est le même. D'après vos remarques, une fois que nous serons parvenus à une taxe de vente de 10 à 15 p. 100, vous la maintiendrez à ce taux. . . Si vous avez besoin de recettes pour toute autre raison, vous recourrez à d'autres moyens fiscaux.

M. McCracken: Si vous essayez d'utiliser cette taxe pour réduire le déficit, rien ne vous interdit de l'augmenter par la suite comme source de recette. Il est probable qu'elle aura une autre caractéristique: elle se ramènera à une question de pourcentage.

M. Garneau: En d'autres termes. . .

M. McCracken: Vous risquez de vous débrouiller plutôt bien avec une taxe à la consommation d'application générale.

M. Garneau: Vous ne voyez aucun équilibre magique entre les revenus émanant de la taxe à la consommation et les impôts sur le revenu des particuliers ou sur le revenu des sociétés.

M. McCracken: Oui, il y a un point d'équilibre; mais celui que vous recherchez n'est pas tout à fait le même si vous cherchez tout simplement à déterminer l'importance du déficit. L'équilibre que vous recherchez consiste à imposer une taxe à la consommation et encourager les économies et les investissements, alors que votre objectif est de favoriser la croissance à long terme de l'économie et de prévoir votre position à un moment précis dans l'avenir. Donc, sur le plan structurel, c'est sans doute l'orientation que vous devriez prendre.

Si votre objectif à court terme est le retour au plein emploi, ce qui intéresse sans doute certaines personnes en ce moment, vous devriez vous préoccuper beaucoup moins de savoir s'il faut imposer les économies. En fait, vous devriez imposer ceux qui font des économies et donner cet argent à ceux qui dépensent, de manière à

[Texte]

economy, until you got up to full employment. So in that kind of world you have a somewhat different mix of interest than perhaps your long-term strategic mix might be.

If your concern is to reduce the deficit, to lower it, and to do so directly through your taxes and less so perhaps than through economic growth, then again you might be looking for soft areas you could tax that would have minimal adverse effects in the short run. In the longer run there may be a problem.

Mr. Garneau: This afternoon, with the C.D. Howe people, we talked about the national debt and the danger it can be for an economy, particularly if we have to face an economic crisis, even if it is not as bad as the one we had in 1981. Would you share the same preoccupation as the C.D. Howe—

Mr. McCracken: Certainly not preoccupation. We have looked at this issue. We have written papers on it. I have debated it. My question to you is how much did they talk about interest rates with you today, and in particular, by how much did they suggest that we should lower real interest rates in Canada to take care of this debt problem? To me, that is where the instability is; and it is an instability we share with other levels of government, with private debtors, with foreign countries. We are all basically in the same pot, that if real interest rates exceed the real growth of our incomes or our real economies, the debt-to-GNP ratios will inevitably rise.

That is the situation we are in today. We have put ourselves in it. It is a man-made, or bank-made, phenomenon, internationally. If we are going to stay in that world, and if you know for sure you are going to stay in that world, you want to be an asset holder, I will tell you. You do not want to be a debtor. And the way you become an asset holder is to go out and tax and get the deficit down and get to a point where you start accumulating the other side of it. But it is not a stable world even when you become an asset holder, because you are holding someone else's debt. The way you resolve this is one of two ways: you get interest rates down or you take away the debt.

Mr. Garneau: Do you say the deficit is not a big problem?

Mr. McCracken: To me, in the scheme of things, I do not have a high premium on it, because I think real interest rates will come down. I think they have to come down, for a variety of reasons. I think our concern in fact is the \$50 billion a year we are not producing that we could be producing with the people and with the smarts and with the capital we have today. That is a hell of a lot of money being left on the table. In some sense, that amount we are giving up pales the deficit we have.

[Traduction]

stimuler l'économie, jusqu'à votre objectif du plein emploi. Avec ce genre de scénario, l'intérêt sera quelque peu différent de ce qu'il serait avec un scénario à plus long terme.

Si votre objectif est plutôt de réduire le déficit, de le combler directement par les impôts et non pas tant par la croissance économique, vous devriez chercher d'autres secteurs d'imposition où les conséquences seront minimales à court terme. Mais à plus long terme, vous pourriez avoir des problèmes.

M. Garneau: Cet après-midi, lorsque nous avons reçu les représentants de l'institut C.D. Howe, nous avons discuté de la dette nationale et du risque qu'elle pose pour l'économie, particulièrement en période de crise, même si celle-ci n'est pas aussi grave que celle de 1981. Partagez-vous les préoccupations des représentants de l'Institut. . .

M. McCracken: Ce ne sont certainement pas des préoccupations pour nous. Nous avons examiné la question, nous avons publié des documents à ce sujet, et je l'ai débattue. Je voudrais savoir une chose: dans quelle mesure ont-ils discuté des taux d'intérêt avec vous aujourd'hui, et plus particulièrement, quelle diminution des taux d'intérêt réels ont-ils proposée pour régler le problème de la dette? A mon avis, c'est là où réside l'instabilité; c'est une instabilité qu'on retrouve à d'autres paliers de gouvernement, de même que chez les débiteurs privés, et les pays étrangers. Nous sommes tous essentiellement dans le même bateau, car si les taux d'intérêt réels dépassent la croissance réelle de nos revenus ou de notre économie, le rapport entre la dette et le PNB augmenteront inévitablement.

C'est la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui. Nous nous sommes mis les pieds dans le plat nous-mêmes. C'est un phénomène international créé par l'homme, ou plutôt par les banques. Si nous espérons garder notre place, si nous sommes certains de continuer, nous allons devoir devenir des détenteurs d'actif. Il ne faut surtout pas devenir des débiteurs. Et pour devenir détenteurs d'actif, il va falloir imposer des taxes et réduire le déficit afin d'en arriver au point où il sera possible de recommencer à accumuler des réserves. Mais ce n'est tout de même pas un domaine stable, même lorsqu'on est un détenteur d'actif, parce que l'on détient la dette de quelqu'un d'autre. Il y a deux façons de résoudre ce dilemme: ou bien on réduit les taux d'intérêt, ou l'on élimine la dette.

M. Garneau: D'après vous, le déficit ne serait pas un gros problème?

M. McCracken: A mon humble avis, je ne crois pas que ce soit un problème grave, car j'estime que les taux d'intérêt réels vont diminuer. J'en suis persuadé et ce, pour plusieurs raisons. A mon avis, nous devrions plutôt nous inquiéter des 50 milliards de dollars que nous ne produisons pas chaque année et que nous pourrions produire avec nos ressources humaines et les capitaux dont nous disposons aujourd'hui. C'est énormément d'argent que nous laissons nous filer entre les doigts. Comparé à ces pertes, le déficit paraît inoffensif.

[Text]

Mr. Garneau: Are you worried about the fact that the capital gains will be taxed at a higher rate than dividends?

Mr. McCracken: Remember when you were in high school they would present to you certain numbers. They would say, here is a sequence of numbers, and I want you to tell me the next number in the sequence. I will try that on you: 0.5, 0.66, 0.75... and what is the next number in that sequence? We are going to have, I suspect, in 1990-91, and in a subsequent budget, 100% taxation of capital income, capital gains.

Mr. Garneau: The Chair will propose that—

Mr. McCracken: It is just too tempting.

The Chairman: And index it, of course.

Mr. McCracken: The U.S. has done this already. At that point it will bring back the issue of indexing. That will come back into the pot. But it is not likely to be indexed. You are not going to index that if you are not indexing anything else in the system. That is the only thing that concerns me about it. As you perhaps recall from the last time I was here, the suggestion I made, which was viewed by the chairman as the worst of all possible outcomes, was to freeze the capital gains exemption at the \$100,000 and not go to full taxation or leave the \$500,000 in there. But they have done that, and...

• 2130

Mr. Garneau: Plus the 75%.

Mr. McCracken: And then they decided to suck a little bit back at the 75% level. If I ever have such gains I will be happy to pay them.

The Chairman: We will make sure we do not have any gains, and with that we are going to hammer the place down. Thank you very much, Mr. McCracken, for coming tonight.

Mr. McCracken: Thank you, Mr. Blenkarn, and other members of the committee.

The Chairman: The next meeting is tomorrow morning at 9.30 a.m. in this place with the National Anti-Poverty Organization, followed by the National Action Committee on the Status of Women, followed by the Canadian Council on Social Development. The meeting is adjourned.

[Translation]

M. Garneau: Vous inquiétez-vous du fait que les gains en capital seront assujettis à un taux d'imposition plus élevé que les dividendes?

M. McCracken: Vous souvenez-vous d'un exercice que l'on nous faisait faire à l'école secondaire en mathématiques? Le professeur vous donnait une suite de chiffres, en vous demandant quel était le prochain dans la séquence. Je vais vous faire faire le même exercice: 0,5, 0,66, 0,75... et quel sera le prochain chiffre de cette suite? Je dirais qu'en 1990-91, dans un budget futur, nous allons nous retrouver avec un taux d'imposition de 100 p. 100 du revenu ou des gains en capital.

M. Garneau: Le président proposera...

M. McCracken: C'est beaucoup trop tentant.

Le président: En l'indexant, bien entendu.

M. McCracken: Les États-Unis l'ont déjà fait. A ce moment-là, la question de l'indexation reviendra sur le tapis. Mais il est peu probable que ce soit indexé. Pourquoi indexer cet élément, si rien d'autre dans le système n'est indexé. C'est le seul problème que j'entrevois. Vous vous rappelez sans doute la suggestion que j'avais faite la dernière fois que je suis venu? Le président avait dit que c'était la pire issue possible. Elle consistait à geler l'exemption des gains en capital au niveau de 100,000\$ et à ne pas imposer intégralement le plein montant, ou de garder les 500,000\$. Mais c'est ce qui s'est fait, et...

M. Garneau: Avec 75 p. 100 en plus.

M. McCracken: Puis, le gouvernement a décidé d'en récupérer une partie en fixant le taux d'imposition à 75 p. 100. Si jamais je réalise des gains de cette importance, je me ferai un plaisir de payer les impôts.

Le président: Nous allons faire le nécessaire pour ne pas avoir de gains, et cela dit nous allons fermer boutique. Monsieur McCracken, merci beaucoup d'être venu ce soir.

M. McCracken: C'est moi qui vous remercie, monsieur Blenkarn, ainsi que tous les autres membres du comité.

Le président: La prochaine séance aura lieu demain matin à 9h30, dans la même salle. Nous recevrons l'Organisation nationale anti-pauvreté, suivie du Comité national d'action sur le statut de la femme, et du Conseil canadien de développement social. La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS

From Informetrica Limited:

Michael McCracken, President.

TÉMOIN

De Informetrica Limited:

Michael McCracken, président.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 86

Tuesday, September 1, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 86

Le mardi 1^{er} septembre 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Finance and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livre blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 1, 1987
(111)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 9:37 o'clock a.m. this day, in Room 269 (West Block) the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan and Geoff Wilson.

In attendance: From the Committee's Research Staff: H. Bert Waslander, Research Director; France Castonguay, Geoff Fisher and Edwin Grant Kroft, Research Officers.

Witnesses: From National Anti Poverty Organization: Havi Echenberg, Executive Director. *From National Action Committee on the Status of Women:* Louise Dulude, President; Kay Marshall, Member; Anne Betz, Member. *From Canadian Council of Social Development:* Terrance M. Hunsley, Executive Director; Jean-Bernard Robichaud, Senior Policy Associate; David Roth, Policy Associate.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70*).

Havi Echenberg made a statement and answered questions.

At 10:27 o'clock a.m., the meeting was suspended.

At 10:29 o'clock a.m., the meeting resumed.

Louise Dulude, Kay Marshall and Anne Betz made a statement and answered questions.

At 11:30 o'clock a.m., the meeting was suspended.

At 11:35 o'clock a.m., the meeting resumed.

Terrance W. Hunsley, Jean-Bernard Robichaud and David Roth made a statement and answered questions.

At 12:32 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Chevrier
Committee Clerk

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 1^{er} SEPTEMBRE 1987
(111)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 9 h 37, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan et Geoff Wilson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: H. Bert Waslander, directeur de recherche; France Castonguay, Geoff Fisher et Edwin Grant Kroft, attachés de recherche.

Témoins: De l'Organisation nationale anti-pauvreté: Havi Echenberg, directeur exécutif. *Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:* Louise Dulude, présidente; Kay Marshall, membre; Anne Betz, membre. *Du Conseil canadien de développement social:* Terrance M. Hunsley, directeur exécutif; Jean-Bernard Robichaud, adjoint principal à la politique; David Roth, adjoint à la politique.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi, 18 juin, 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi, 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Havi Echenberg fait une déclaration et répond aux questions.

À 10 h 27, la séance est suspendue.

À 10 h 29, la séance reprend.

Louise Dulude, Kay Marshall et Anne Betz font une déclaration et répondent aux questions.

À 11 h 30, la séance est suspendue.

À 11 h 35, la séance reprend.

Terrance W. Hunsley, Jean-Bernard Robichaud et David Roth font une déclaration et répondent aux questions.

À 12 h 32, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de Comité
Richard Chevrier

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, September 1, 1987

• 0937

The Chairman: I call the meeting to order. We are resuming our hearings on the white paper under our Standing Order 96.(2).

Our first witness this morning is the National Anti-Poverty Organization. Havi Echenberg is the Executive Director. Ms Echenberg, as you were here before when we had hearings prior to the white paper, I was wondering if you would like to, in five minutes, indicate where you were on this particular tax reform. I then want to open it to questioning.

Ms Havi Echenberg (Executive Director, National Anti-Poverty Organization): Thank you, Mr. Chairman. Our brief goes through the recommendations we put before you in March and gives you our opinion of the extent to which they have recognized and incorporated. However, perhaps a better overview might be the things we like and the things we do not like, and that is what I will give you in the five minutes.

On the side of things we were happy to see, the shift from deductions to credits is obviously welcome and is a step in the direction of progressivity, which is what we have been asking for. We are pleased to see that the loopholes in the income tax system have been shrunk, although we would have preferred to have seen a commitment to their elimination, at least over time. We are pleased to see that Canadians over the age of 65, who are under the poverty line, have been excluded from taxation, at least in the first year under tax reform. We are obviously happy to see 850,000 low-income Canadians removed from the tax roles, although we wonder how many of them have come on since 1983. We are also pleased to see the government's philosophical commitment to increasing the refundable sales tax credit.

Those were all things we thought would serve poor Canadians well and would probably make the system more progressive, which is surely the intention of an income tax system.

On the side of things we were not happy to see was the elimination of tax benefits for workers through the elimination as opposed to a transfer to a credit of the employment expenses deduction. We were not happy to see the remaining loopholes that benefit mostly upper-income Canadians, including business expenses, capital gains tax exemptions and the like.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 1^{er} septembre 1987

Le président: La séance est ouverte. Nous reprenons nos audiences sur le Livre blanc, conformément à l'article 96.(2) du Règlement.

Notre premier témoin ce matin est l'Organisation nationale anti-pauvreté. Havi Echenberg en est la directrice exécutive. Madame Echenberg, comme vous avez déjà comparu dans le cadre de nos audiences avant la publication du Livre blanc, je me demande si, en cinq minutes, vous pourriez nous indiquer votre position sur cette initiative de réforme fiscale. Ensuite, je voudrais permettre aux députés de vous poser des questions.

Mme Havi Echenberg (directrice exécutive, Organisation nationale anti-pauvreté): Merci, monsieur le président. Dans notre mémoire, nous passons en revue les recommandations que nous vous avons faites au mois de mars en vous indiquant dans quelle mesure, selon nous, elles ont été incorporées ou reconnues comme importantes. Cependant, il serait peut-être plus utile que je vous indique tout de suite ce qui nous plaît et ce qui ne nous plaît pas, et c'est justement à cela que je vais consacrer les cinq minutes que vous m'avez accordées.

Du côté positif, un recours accru aux crédits, plutôt qu'aux déductions, est évidemment une mesure très progressiste qui nous engage dans la bonne voie, ce que nous demandons depuis quelques temps d'ailleurs. Nous sommes très heureux de constater que les échappatoires de notre régime fiscal sont moins nombreuses, mais aussi nous aurions préféré que le gouvernement s'engage à les éliminer complètement, sinon tout de suite, du moins sur une certaine période. Nous sommes très contents que les Canadiens âgés de plus de 65 ans et qui vivent au-dessous du seuil de la pauvreté n'aient pas à payer d'impôts, au moins pendant la première année de la réforme fiscale. Nous sommes évidemment ravis que le nom de 850,000 Canadiens à faible revenu sera rayé des rôles d'impôt, bien que nous nous demandions combien de noms ont été ajoutés depuis 1983. Nous sommes également très heureux que le gouvernement s'engage à augmenter le crédit de taxe de vente remboursable.

Il nous semblait que toutes ces améliorations serviraient bien les Canadiens pauvres tout en rendant notre régime fiscal plus progressiste, sans doute—ce qui est sûrement l'objectif de tout régime d'impôt sur le revenu.

Du côté négatif, nous n'avons pas été très contents de constater l'élimination d'avantages fiscaux visant les travailleurs, en raison de l'élimination de la déduction pour dépenses d'emploi, qui aurait très bien pu être transformée en crédit. Nous n'avons pas été contents non plus de voir que notre régime fiscal n'est toujours pas exempt d'échappatoires qui profitent surtout au

[Texte]

[Traduction]

Canadiens à revenu élevé, entre autres les mesures visant les dépenses d'affaires, les exemptions d'impôt pour les gains en capital, etc.

• 0940

We were not happy to see reduction in the top income tax rates, particularly since they seem to be intended to make the personal tax system compatible with the United States system, which we think is unnecessary and intended to prevent tax avoidance, which we have addressed in the brief.

We were not happy to see a commitment to increasing reliance on sales tax revenues, although that was not a surprise to us. We were not happy with the failure to introduce a low income refundable tax credit. We were not happy to see Canadians under the low income cut-off lines remaining on the tax rolls. We were not happy to see a continuing commitment to partial indexation, which inevitably will result in increasing numbers of poor Canadians joining the tax rolls each year. And we were not happy to see the government's failure to seek binding agreements from provincial governments to exempt any new tax credits from calculations of income to determine levels of need for social assistance.

So that is an overview on the plus and minus side, and perhaps I can leave it there.

M. Garneau: Je voudrais d'abord vous remercier d'être venue nous rencontrer et de nous avoir transmis votre mémoire à l'avance, ce qui nous a permis de l'étudier. On a eu des discussions sur la réforme fiscale avec votre organisme, au cours des derniers mois, et vous nous rappelez ici les points qui avaient été soulevés à ce moment-là.

Un des aspects de la réforme fiscale que vous remettez en question, et je suis en bonne partie d'accord avec vous, c'est la question du crédit d'impôt remboursable. Vous faites allusion, par exemple, à la demande de l'Association des handicapés qui voudrait que le crédit d'impôt pour handicapés soit remboursable. Suggérez-vous que tous les crédits d'impôt que l'on connaît soient remboursables, ou limitez-vous votre demande au crédit d'impôt pour enfants, au montant de 65\$ qui remplace l'exemption? Quels crédits d'impôt devraient devenir remboursables dans le contexte de la réforme fiscale?

Ms Echenberg: Obviously the National Anti-Poverty Organization would like to see the elimination of poverty, and a tax system can be used for that. But putting aside our longer-term goals and looking specifically at the tax reform exercise, it seemed to us that people under the poverty line should not be paying taxes.

Nous n'avons pas non plus été contents de constater la réduction des taux d'imposition les plus élevés, surtout qu'on semble vouloir rendre notre régime compatible avec le régime américain, ce qui nous semble inutile, l'intention étant d'empêcher l'évitement fiscal, que nous avons d'ailleurs abordé dans notre mémoire.

Nous n'avons pas été contents de voir que le gouvernement s'engage à dépendre de plus en plus des revenus qui proviendront de la taxe de vente, même si cela ne nous a pas surpris. Nous avons été déçus de constater que les mesures n'offrent aucun crédit d'impôt remboursable aux Canadiens à faible revenu. Nous n'avons pas été contents que les Canadiens dont les revenus se situent au-dessous de la limite pour la catégorie à faible revenu continueront à payer des impôts. Nous n'avons pas été contents de constater que le gouvernement veut toujours en arriver à une indexation partielle, ce qui aura certainement pour effet d'augmenter le nombre de Canadiens pauvres ayant à payer des impôts. Et nous n'avons pas non plus été contents de voir que le gouvernement n'ait pas cherché à conclure des accords exécutoires avec les gouvernements provinciaux pour exclure tout nouveau crédit d'impôt du calcul du revenu pour la détermination du droit à l'assistance sociale.

Voilà donc, en gros, les côtés positif et négatif des nouvelles mesures, selon nous, et je m'en tiens là pour l'instant.

Mr. Garneau: I would like to begin by thanking you for appearing today and for sending us your brief in advance, which gave us a chance to study it. We have had discussions on tax reform with your organization in the past couple of months, and you have given us a brief overview of the points that were raised at that time.

One of the aspects of tax reform that you question—and for the most part I agree with you—is the one relating to refundable tax credits. You refer, for example, to the request made by the Association for the Handicapped, which would like the tax credit for the handicapped to be refundable. Are you suggesting that all current tax credits be refundable, or are you limiting that request to the child tax credit of \$65 which will replace the exemption? Which tax credits should be refundable under tax reform?

Mme Echenberg: L'Organisation nationale anti-pauvreté voudrait évidemment voir l'élimination de la pauvreté, et un régime fiscal peut servir à atteindre ce but. Mais si l'on met de côté nos objectifs à plus long terme pour parler des mesures précises proposées dans cette réforme fiscale, il nous semble que ceux dont le revenu se situe au-dessous du seuil de la pauvreté ne devraient pas être tenus de payer des impôts.

[Text]

Mr. Garneau: The poverty line being—

Ms Echenberg: The Statistics Canada low income cut-off lines.

Mr. Garneau: Okay.

Ms Echenberg: So obviously we would have liked to have seen a low-income tax credit established. In the absence of that, certainly any tax benefits for disability should have been refundable, because there is no doubt that people with disability are among the poor. That was an easy one.

Similarly, if we had wanted to push a little bit beyond the constraints put in place by the Finance Minister but not quite into fantasy land, we would have liked to have seen the \$65 credit made refundable. It is not enough money, but it would have helped. We certainly were not calling for all credits to be refundable, not at this stage.

Mr. Garneau: Not the family, for husband and wife, for a single taxpayer, you are not asking for that credit to be refundable?

Ms Echenberg: Not unless it is in the context of the complete overhaul of this—

Mr. Garneau: Guaranteed annual income or something like that.

Ms Echenberg: That is right.

Mr. Garneau: For my part, I was asking to change the exemption for tax credit, since I am sitting around this table, because I think it is really the first step toward the guaranteed annual income. When the system is in place, it can be used more easily to achieve that goal.

Another point we discussed at length yesterday with Mr. Shillington was concerning the \$65 tax credit for a child. Have you studied this aspect? As you say, you would like it to be refundable, but do you think it is high enough to take care of a child or to take care of the exemption that we do have actually?

• 0945

Ms Echenberg: It clearly is not enough to provide for a family to take care of children. It is, in our early calculations, a cutting in half of current benefits. There has to be some explanation of that. Our hope was that at the time, eight days later, we were going to see the child care provisions, which might have also established refundable credits. Obviously, that is now in the not-too-foreseeable future. It is a cutting in half of the benefits. That seems to be sending a signal contrary to what the government has been saying—which is that it is committed to supporting families raising children. It is a problem.

[Translation]

M. Garneau: Et le seuil de la pauvreté c'est...

Mme Echenberg: Les limites établies par Statistique Canada pour les Canadiens à faible revenu.

M. Garneau: Bon, très bien.

Mme Echenberg: Alors nous aurions évidemment aimé qu'on offre un crédit d'impôt aux Canadiens à faible revenu. Faute de cela, c'est sûr que tout avantage fiscal prévu pour les handicapés devrait être remboursable, car les handicapés sont certainement parmi les plus pauvres. Là, c'est facile.

De même, si nous avions voulu aller au-delà des restrictions établies par le ministre des Finances, sans exagérer, bien entendu, nous aurions préféré que ce crédit de 65\$ soit remboursable. Ce n'est pas suffisant, mais cela aurait tout de même été utile. Nous ne demandions pas à ce moment-ci que tous les crédits soient remboursables.

M. Garneau: Pas le crédit visant la famille, le mari et sa femme, ou un contribuable seul; vous ne demandez pas que ce crédit soit remboursable?

Mme Echenberg: Non, à moins qu'on ne le fasse en modifiant complètement tout le système...

M. Garneau: Si l'on établissait un revenu annuel garanti, par exemple, ou quelque chose de semblable.

Mme Echenberg: En effet.

M. Garneau: Moi, personnellement, depuis que j'assiste aux discussions autour de cette table je demande qu'on remplace l'exemption par un crédit d'impôt, puisque d'après moi, ce serait vraiment un premier pas vers l'établissement d'un revenu annuel garanti. Une fois que le nouveau régime fonctionnera, on pourra plus facilement y avoir recours pour atteindre cet objectif.

Un autre point dont nous avons discuté en long et en large hier avec M. Shillington portait sur le crédit d'impôt de 65\$ au titre des enfants. Avez-vous étudié cet aspect-là de la réforme? Comme vous dites, vous préféreriez que ce soit remboursable, mais pensez-vous qu'il soit suffisant ou qu'il soit équivalent à l'exemption que nous avons actuellement?

Mme Echenberg: C'est sûr que ce n'est pas suffisant pour permettre à une famille de bien s'occuper de ses enfants. D'après nos tout premiers calculs, cela représente deux fois moins que l'avantage fiscal actuel. Il faut bien expliquer un changement aussi important. A l'époque, nous espérions voir, huit jours plus tard, les dispositions en matière de garde d'enfants, qui auraient pu également prévoir des crédits remboursables. Mais cela, ce sera pour un avenir pas trop rapproché, semble-t-il. Cela représente donc deux fois moins que l'avantage ou l'allocation actuelle. Le message qu'on semble vouloir faire passer en imposant un tel changement est justement le contraire de ce que le gouvernement dit depuis un certain temps—c'est-à-dire qu'il tient à aider les familles qui élèvent des enfants. C'est un vrai problème.

[Texte]

Mr. Garneau: Yesterday we had the Economic Council of Canada with us. They said that the poorest of this country will be the losers in tax reform. Do you agree with that? Do your calculations confirm what the Economic Council of Canada said?

Ms Echenberg: We certainly do not have the sophistication to do the data research the Economic Council does. I have not seen their research.

Certainly our indication is that the working poor would be probably in a status quo situation; their situation would not improve, but it would not necessarily worsen significantly. The middle class, in our view, is going to benefit from the income tax side; but when we see the sales tax side, the middle class is probably going to be hit very hard.

I do agree with the Economic Council that the only people who are not going to be hurt in the first round are the people with no earnings or the people on social assistance, although even they with partial indexation sooner or later will be brought into the tax rolls.

Mr. Garneau: I do not know how the communication went between your group and the staff and the clerk of this committee, but in the first part of your presentation you refer to the fact that you have been told you could not give your point view on the sales tax and phase 2 of tax reform. I just want to tell you we had other witnesses who had addressed this question. I do not know what happened with the staff and your group. It certainly does not come from my part, and I am quite sure it is not coming from my colleagues on the other side of the table. I do not know if there was a wrong type of communication, but just to show you I do not share the point of view that we cannot discuss phase 2, I would like to ask you some questions about it.

As you know, our party has been campaigning against tax on food. Yesterday we had groups who said that to implement a sales tax we have to tax everything. Have you studied that? Does your organization have a policy on that, on taxing food? Or have you not studied that yet?

Ms Echenberg: We have done some very rough kinds of calculations and have certainly been in conversations with the Finance department staff about what would happen if food were exempted and what would happen if shelter were exempted. It certainly becomes clear that the amount of the tax credit would be reduced. If we are looking for a redistributive effect, that is not a good idea.

[Traduction]

M. Garneau: Hier nous avons reçu les témoignages du Conseil économique du Canada. Ils prétendent que les Canadiens les plus pauvres seront ceux qui souffriront le plus de cette réforme fiscale. Êtes-vous d'accord là-dessus? Vos calculs confirment-ils ce que nous a dit le Conseil économique du Canada?

Mme Echenberg: Nous ne sommes certainement pas en mesure de faire le genre de recherche très détaillée que fait le Conseil économique. Je ne suis d'ailleurs pas au courant de ses recherches.

Mais c'est sûr que d'après ce que nous avons pu constater, la situation des travailleurs pauvres ne va probablement pas changer; c'est-à-dire que leur situation n'ira pas en s'améliorant, mais elle n'ira pas non plus en s'aggravant de façon importante. D'après nous, c'est surtout la classe moyenne qui va profiter des modifications de l'impôt sur le revenu; mais si l'on tient compte des changements sur le plan de la taxe de vente, c'est probablement la classe moyenne qui en sera le plus durement touchée.

Mais j'accepte la constatation du Conseil économique selon laquelle les seuls qui ne vont pas souffrir dans cette première étape de réforme sont ceux qui n'ont aucun revenu ou qui reçoivent l'assistance sociale, même si ce groupe-là aussi sera bien obligé de payer des impôts à un moment donné, si le gouvernement impose une indexation partielle.

M. Garneau: J'ignore si votre groupe et le personnel ou la greffière de ce Comité ont été en communication ou non, mais dans la première partie de votre mémoire, vous mentionnez qu'on vous a dit qu'il ne convenait pas que vous vous prononciez sur la taxe de vente ni sur la phase 2 de la réforme fiscale. Je tiens à vous faire remarquer que d'autres témoins ont cependant abordé cette question-là. Je ne sais pas ce qui a pu se produire lorsque notre personnel communiquait avec votre groupe. Mais je peux vous assurer que cela ne vient pas de moi, et je suis d'ailleurs sûr que cela ne vient pas non plus de mes collègues d'en face. Je ne sais pas s'il y a eu un malentendu ou quoi, mais je dois vous dire que je n'accepte pas votre affirmation qu'on ne peut discuter de la phase 2, et je voudrais d'ailleurs vous poser des questions là-dessus.

Comme vous le savez, notre parti fait campagne contre une taxe sur la nourriture. Hier nous avons reçu des groupes qui prétendaient qu'une taxe de vente de ce genre doit tout viser. Vous êtes-vous penchés là-dessus? Est-ce que votre organisation a une politique sur la possibilité de taxer la nourriture? Ou peut-être n'avez-vous pas eu le temps d'étudier cet aspect-là de la question?

Mme Echenberg: Nous avons fait certains calculs très approximatifs et avons même communiqué avec le personnel du ministère des Finances quant aux conséquences possibles si l'on excluait la nourriture et le logement. Il semble évident que le montant du crédit serait nécessairement moins élevé. Si nous cherchons vraiment à redistribuer la richesse, ce n'est pas une très bonne idée.

[Text]

NAPO's policy has always been that essentials should not be taxed; poor people should not pay taxes. I have in fact put a question out to my membership now asking if there are any conditions under which you can accept a tax on food? Is it worth paying a tax on food if there is going to be a greater tax credit?

My fear, as I think I have described briefly in the brief, is that the tax credit ultimately will not reach poor people. If it does, it will be offset by decreases or lack of increases in provincial social assistance benefits. In fact, ultimately they will end up paying a tax on food and not end up a lot further ahead on the income side to compensate for that. That is my concern with tax on food.

M. Garneau: Mise à part la question de la taxe sur la nourriture, en principe, votre organisme est-il d'accord quant à l'implantation d'une taxe comme la taxe à la valeur ajoutée, le BTT, ou encore la taxe multi-étages dont on parle? En d'autres mots, avez-vous une position bien définie concernant la portion des revenus du gouvernement qui peut venir de l'impôt sur le revenu et celle qui peut venir de la taxe à la consommation? Acceptez-vous en principe une taxe à la consommation qui affecterait l'ensemble des biens et services comme cela existe dans la plupart des pays européens, en Australie, en Nouvelle-Zélande? Êtes-vous neutre à ce sujet ou pour ou contre le fait que l'État puisse puiser une partie de ses revenus à même des taxes à la consommation?

• 0950

Ms Echenberg: The National Anti-Poverty Organization is rarely neutral about anything and we are not neutral on this. We believe government revenues should be collected from those who can afford to pay and should not be collected from those who cannot afford to pay. In principle we have opposed any greater reliance on sales tax revenues. We felt it was an issue never really up for discussion. The decision had been made, but we continue to make the point that we think it is unjust.

I think the government and certainly the Finance Minister has recognized the injustice. It is why he is talking about a sales tax credit. My concern is that we are trying to make a regressive tax progressive. I think inevitably it does not work. Sooner or later it falls apart with partial de-indexation, with the provincial government not increasing social assistance levels and with all kinds of things. I think the government acknowledges it is regressive and is trying to make it progressive. I admire the intent, but I do not think it can work.

[Translation]

La politique de l'organisation nationale anti-pauvreté a toujours été que tout ce qui est essentiel ne doit pas être taxé et que les pauvres ne doivent pas payer d'impôt. En fait, j'ai envoyé un questionnaire aux membres de notre organisation pour leur demander s'ils seraient prêts à accepter une taxe sur la nourriture dans certaines conditions bien précises, et si oui, lesquelles? Est-ce que cela vaudrait la peine de payer une taxe sur la nourriture si l'on était sûr d'obtenir un crédit plus important?

Ce que je crains, et je l'ai d'ailleurs mentionné brièvement dans le mémoire, c'est que ce crédit ne bénéficiera pas vraiment aux pauvres. Et même s'ils peuvent en profiter, il sera certainement contrebalancé par une diminution ou un gel des prestations d'assistance sociale au niveau provincial. En fait, ils finiront par payer une taxe sur la nourriture sans obtenir grand-chose du côté du revenu pour compenser. Voilà ce qui m'inquiète quand on parle de taxe sur la nourriture.

Mr. Garneau: But setting aside the question of a tax on food for a moment, does your organization agree in principle with the introduction of a tax like the value added tax, what is called the BTT, or the multi-level tax currently being discussed? In other words, do you have a definite position on the proportion of government revenues that should come from income tax and the proportion that should come from a tax on consumption? Do you agree in principle with a tax on consumption that would affect goods and services overall, like the kind of tax that currently exists in most European countries as well as in Australia and New Zealand? Is your position neutral on this, or are you either for or against the idea of the government getting part of its revenues from a tax on consumption?

Mme Echenberg: L'Organisation nationale anti-pauvreté reste rarement neutre, quel que soit le débat, et notre position là-dessus n'est certainement pas neutre. Nous croyons que le gouvernement devrait s'adresser à ceux qui ont les moyens de payer pour chercher ces revenus, et non pas à ceux qui n'ont pas les moyens de payer. Nous nous opposons en principe à l'idée que le gouvernement dépende de plus en plus de revenus provenant d'une taxe de vente. D'après nous, c'est même une question sur laquelle on n'a jamais encouragé le débat. La décision avait déjà été prise, mais nous continuons tout de même à insister sur le fait que c'est injuste, à notre avis.

Je crois que le gouvernement et certainement le ministre des Finances ont maintenant reconnu qu'elle pourrait être injuste. Voilà pourquoi il parle maintenant d'un crédit d'impôt au titre de la taxe de vente. Mais je m'inquiète de ce que nous cherchions maintenant à rendre progressiste une mesure régressive. Je crois d'ailleurs que c'est voué à l'échec. Tout s'écroulera tôt ou tard s'il y a désindexation partielle, si les gouvernements provinciaux n'augmentent pas les prestations d'assistance sociale et si toutes sortes d'autres mesures sont également appliquées. Je crois que le gouvernement reconnaît

[Texte]

[Traduction]

maintenant qu'elle est régressive et voudrait la rendre progressiste plutôt. J'admire son intention, mais je ne crois pas qu'il y arrivera.

M. Garneau: Avez-vous étudié la possibilité d'établir un crédit d'impôt plus élevé que celui qu'on a présentement pour rembourser une éventuelle taxe de vente généralisée? Quel effet cela aurait-il sur la progressivité dans l'ensemble de la fiscalité? Supposons que le crédit d'impôt soit de 1,000\$ pour toutes les familles sous le seuil de la pauvreté défini par Statistique Canada. Pour une famille de quatre, avec deux enfants, c'est 21,000\$ ou 22,000\$ si ma mémoire est fidèle. Disons que le crédit d'impôt maximum est de 1,500\$ avec une courbe descendant forcément assez rapidement, parce que le nombre de contribuables dans ces catégories-là est tellement élevé que tout l'argent recueilli serait redistribué, ce qui ne donnerait pas grand chose. Donc, forcément, l'échelle descendante ne pourrait pas aller jusqu'à 35,000\$, car il ne resterait plus d'argent. Quand on regarde cela, on voit une espèce de plateau, et ensuite la courbe monte comme cela. On parle encore de revenus familiaux de 25,000\$ ou 30,000\$. Quand un homme et une femme ont deux ou trois enfants et travaillent tous les deux, cela ne fait pas des gros revenus de part et d'autre. Avez-vous étudié l'effet de la taxation sur la progressivité dans le contexte d'une telle taxe, avec des crédits d'impôt? Évidemment, votre organisme représente les pauvres, mais quand on est juste au-dessus de la ligne de pauvreté, on n'est pas riche. Je me demandais si vous aviez fait une étude sur la progressivité que cela pouvait représenter pour les familles, les hommes et les femmes qui sont justes au-dessus du seuil de la pauvreté et qui auraient droit, dès que leurs revenus augmenteraient un peu, à un crédit d'impôt moins élevé, ce qui fait une progression très importante.

Mr. Garneau: Have you looked at the possibility of establishing a higher tax credit than the one we currently have to refund a general sales tax, should one be introduced? What effect would that have on how progressive overall tax measures are, supposing the tax credit were \$1,000 for all families below the poverty line, as defined by Statistics Canada? For a family of four, with two children, it is \$21,000 or \$22,000, if my memory serves me well. Supposing the maximum tax credit were \$1,500, with a descending scale dropping off rather quickly, of course, because the number of taxpayers in those categories is so high that all the money collected would be redistributed, which would not leave much. So the descending scale could obviously not go as far as \$35,000, because there would be no money left. When we look at this, we see a kind of plateau, and then, the curve starts going up like this. We are still talking about a family income of \$25,000 or \$30,000. When a man and a woman have two or three children and both work, that does not represent a large income for either one. Have you looked at the effect of taxation on progressiveness in the context of such a tax, with tax credits? Of course, your organization does represent the poor, but when one is just above the poverty line, one is anything but rich. I wondered whether you had looked at progressiveness in terms of how it could affect families, and men and women who are just above the poverty line, and who would receive a lower tax credit as soon as their income went up slightly, which would make for a significant progression.

Ms Echenberg: Yes. Within a social policy reform group to which NAPO belongs we have looked at those numbers. Our original recommendations to the committee included one which said that people between the poverty line and the median income, which is \$37,000 to \$38,000, should not have a greater burden.

Mme Echenberg: Oui. Dans le contexte d'un groupe travaillant pour la réforme des politiques sociales dont l'Organisation nationale anti-pauvreté est membre, nous avons effectivement étudié ces chiffres. L'une de nos recommandations originales au Comité était que ceux dont le revenu se situe entre le seuil de la pauvreté et le revenu médian, qui s'élève à 37,000\$ ou 38,000\$, ne devraient pas se voir imposer un fardeau fiscal plus important.

As we look at the progressivity effect, we have not seen dollars. It is difficult because they have not actually given us a dollar figure. Our assumption is that there are going to be a lot of people at the median income and just below it for whom the net effect or tax reform is going to be increased taxation. It is obviously a concern. It will depend on the amount, the reduction rate and all those things we do not know yet. In this brief we said we believe middle-income people are probably going to be hit very hard by the sales tax.

Pour ce qui est de la progressivité, nous n'avons pas encore vu de chiffre précis en dollars. C'est difficile, puisqu'on ne nous a pas donné de chiffre exact. Nous présumons que pour bon nombre de gens ayant le revenu médian ou légèrement moins, l'effet de la réforme fiscale sera de leur faire payer plus d'impôt. Et c'est certainement quelque chose qui nous inquiète. Tout dépendra du montant, du taux de réduction et de toutes sortes de facteurs que nous ignorons pour l'instant. Dans notre mémoire, nous disons justement que selon nous, les Canadiens à revenu moyen vont probablement être très durement touchés par la taxe de vente.

[Text]

The Chairman: Do you define middle-income people as those over \$27,500 and below \$55,000?

• 0955

Ms Echenberg: We defined middle income as people between the poverty line and the median income, which is now about \$40,000. Those are the people for whom we have the greatest concern. Obviously, our own concern is poor people.

The Chairman: I mean, each group that has come before us has given us a different phasing. The Economic Council of Canada, for example, said between \$15,000 and \$37,500. You are basically in that range, are you not?

Ms Echenberg: As the low-income cut-off line is number 35, it is hard to get at. However, I would say we are probably talking about between \$20,000 and \$40,000 roughly, as middle income.

Mr. Garneau: Probably the difficulty with the Department of Finance is that when you want to take care of all those below \$40,000 of taxable income—I do not know if you referred to taxable income—it would probably cover 85% of all taxpayers, if not more.

Ms Echenberg: Then, all we are saying is that they should not be bearing a greater burden than they are now. We are not saying they should not be paying taxes. We are saying that tax reform should not end up putting a greater burden on that group.

Mr. Garneau: On the middle class.

Ms Echenberg: People below the median income.

Mr. Garneau: People between \$20,000 and \$40,000. Okay, thank you.

Mr. McCrossan: I am sympathetic, but I have some problems with your concerns about provincial welfare, provincial social assistance. Let me express it this way. Let us consider a province—and there are some that fully index their social assistance payments to the cost of living.

Ms Echenberg: Which ones?

Mr. McCrossan: Quebec.

Ms Echenberg: I thought they were reducing them.

Mr. McCrossan: Let us take such a province. If we bring in a consumption tax in phase two, and we fully offset that tax with tax credits, then the question is, having immunized everybody for the increased cost of living, do we then obligate the provinces to pass on the full cost of living as you suggest in your recommendation 8, so that you are in fact doubly compensated? You are compensated through the tax credit and you are compensated through the social assistance program.

[Translation]

Le président: Pour vous, les Canadiens à revenu moyen sont ceux dont le revenu est supérieur à 27,500\$ et inférieur à 55.000\$?

Mme Echenberg: Pour nous, le revenu moyen se situe entre le seuil de la pauvreté et le revenu médian, qui s'élève actuellement à environ 40,000\$. C'est le sort de ces gens-là qui nous inquiète le plus. Évidemment, notre principale préoccupation est la situation des pauvres.

Le président: Mais chaque groupe qui comparait devant nous nous donne des chiffres différents. Le Conseil économique du Canada, par exemple, a dit que ça se situait entre 15,000\$ et 37,500\$. Pour vous, c'est à peu près cela, n'est-ce pas?

Mme Echenberg: Comme la limite pour la catégorie à faible revenu est 35, c'est un peu difficile. Toutefois, je dirais que cela se situe sans doute entre 20,000\$ et 40,000\$ environ.

M. Garneau: Du point de vue du ministère des Finances, la difficulté, c'est que si l'on veut s'occuper de tous ceux dont le revenu imposable est inférieur à 40,000\$—et je ne sais pas si vous avez parlé de revenu imposable ou non—cela comprendrait probablement 85 p. 100, sinon plus, de tous les contribuables.

Mme Echenberg: Nous insistons simplement pour qu'on ne leur impose pas un fardeau plus lourd que le leur actuellement. Nous ne prétendons pas qu'ils ne devraient pas payer d'impôt. Mais il nous semble que l'effet de la réforme fiscale ne devrait pas être d'imposer un fardeau plus important à ce groupe-là.

M. Garneau: À la classe moyenne.

Mme Echenberg: À ceux dont le revenu est inférieur au revenu médian.

M. Garneau: C'est-à-dire ceux dont le revenu se situe entre 20,000\$ et 40,000\$. Bon. Merci.

M. McCrossan: Je comprends vos inquiétudes, mais j'ai du mal à comprendre pourquoi vous vous inquiétez des prestations provinciales d'assistance sociale. Permettez-moi de vous expliquer. Prenons le cas d'une province—e il y en a où les prestations d'assistance sociale sont pleinement indexées au coût de la vie.

Mme Echenberg: Lesquelles?

M. McCrossan: Le Québec.

Mme Echenberg: Je croyais qu'on les réduisait au contraire.

M. McCrossan: Prenons le cas d'une telle province. Si nous imposons une taxe à la consommation à la deuxième étape de la réforme, et compensons cette taxe en offrant des crédits d'impôt, faut-il à ce moment-là, puisque tout le monde sera protégé contre la hausse du coût de la vie obliger les provinces à offrir une pleine indexation au coût de la vie, comme vous le proposez dans votre recommandation n° 8, de sorte que vous soyez en fait compensé deux fois? Vous seriez compensé grâce au

[Texte]

This was a point that was raised by two of our witnesses yesterday: if you bring in tax credits that fully compensate, then it is not reasonable to fully index things such as GIS, social assistance and so on, because you have already covered them. Therefore, when you are recommending that provinces be forced to fully compensate, is that not double compensation if there is already a sales tax credit?

Ms Echenberg: Let me go back a step. I think I have obviously lost something here. You may need to clarify for me.

Our assumption is that the sales tax credit will compensate for increased sales taxes, which do not exist now. They are to offset a new tax. I have never heard anybody say it will be fully indexed, but it would make sense if it is to offset sales tax.

Mr. McCrossan: No, no. If it is to offset the sales tax increases, then the sales tax increases show up in a change in the cost of living as well, because the price of goods goes up.

You have advocated in your recommendation 8 that the provinces be forced to, if you will, fully pass on benefits. If the provinces are already indexing, and they change their procedures not to index for this because it is fully compensated for, then all the people receiving social assistance would get benefits twice. They will be penalized once, if you will, and get benefits twice. You are saying to stop the provinces from changing their systems to take out some of this money. However, if the federal government is already giving the money, then is that reasonable?

Ms Echenberg: I do not know of any province that is providing social assistance benefits at the poverty line and fully indexing that system. Maybe when we get to that point we can discuss the fine points, but—

Mr. McCrossan: I see. You are arguing that this should be used as a vehicle to increase the—

Ms Echenberg: Presumably the intention of the federal government is not to ease the burden on provincial welfare payments. It seems to me that this is entirely independent of social assistance. It is intended to just compensate for a new federal tax.

As I said, if Quebec were not reducing their base for social assistance rates, maybe I would be a little more

[Traduction]

crédit d'impôt, et compensé par l'entremise du programme d'assistance sociale.

C'est d'ailleurs un point qui a été soulevé par deux de nos témoins d'hier: si l'on offre des crédits d'impôt qui permettent de compenser pleinement l'effet de la taxe, il n'est pas raisonnable d'indexer pleinement le SRG, l'assistance sociale et d'autres types de prestation, puisqu'elles ont déjà été couvertes. Ainsi, est-ce que vous ne demandez pas une double compensation en recommandant que les provinces soient obligées de compenser pleinement la taxe, même s'il y avait déjà un crédit d'impôt au titre de la taxe de vente?

Mme Echenberg: Revenons un petit peu en arrière. Je pense que vous m'avez perdue. Il va peut-être falloir que vous clarifiiez votre position.

Pour notre part, nous présumons que le crédit d'impôt au titre de la taxe de vente aura pour but de compenser une taxe de vente plus élevée, qui n'existe pas pour l'instant. L'objet est de contrebalancer cette nouvelle taxe. Je n'ai jamais entendu dire qu'il y aurait une pleine indexation au coût de la vie, mais ce serait logique, si l'objet est de contrebalancer la taxe de vente.

M. McCrossan: Non, non. Si l'objet est de contrebalancer une augmentation de la taxe de vente, eh bien, cette augmentation entraînera un changement au niveau du coût de la vie également, puisque le prix des biens de consommation augmentera.

Vous avez proposé dans votre recommandation no 8 que les provinces soient obligées d'offrir cela à leurs contribuables sans réduire son impact, si vous voulez. Si les prestations provinciales sont déjà indexées, et les provinces décident de changer la procédure pour éliminer l'indexation, étant donné que cela a déjà été pleinement compensé, ceux qui reçoivent l'assistance sociale vont être compensés deux fois. Ils vont être pénalisés une fois, si vous voulez, et compensés deux fois. Vous dites qu'il faut empêcher les provinces de changer leurs procédures pour qu'elles puissent garder une certaine proportion de ces fonds pour elles. Mais si le gouvernement fédéral offre déjà une compensation, pensez-vous que ce soit raisonnable?

Mme Echenberg: Que je sache, il n'existe aucune province qui offre des prestations d'assistance sociale pleinement indexées à ceux dont le revenu se situe au seuil de la pauvreté. Quand on en sera là, on pourra peut-être discuter des détails, mais...

M. McCrossan: Ah, bon. Je vois. Vous dites qu'on devrait se servir de cela pour augmenter...

Mme Echenberg: Je présume que l'intention du gouvernement fédéral n'est pas d'alléger le fardeau des provinces en ce qui concerne leurs prestations d'assistance sociale. Il me semble que cela n'a rien à voir avec l'assistance sociale. Le but est simplement de contrebalancer une nouvelle taxe fédérale.

Comme je l'ai déjà dit, si la province de Québec ne réduisait pas la base servant à établir les taux d'assistance

[Text]

sympathetic to the idea that somehow poor people, social assistance recipients, are going to get a boondoggle from this.

• 1000

Mr. McCrossan: I am not saying they are going to get a boon. I am just reminding that your recommendation and your testimony earlier said that provincial governments should be stopped from profiting from this. I understand the principle, but when we get to the issue of a sales tax, if it is fully compensated for, through a sales tax credit—

Ms Echenberg: Then the provinces should not have to fully index social assistance payments.

Mr. McCrossan: —to cover the transition.

Ms Echenberg: I guess I am prepared to say we will fight it individually with each of the provincial governments. As I said, there is only one provincial government that has increased net benefits in social assistance in the last three years, and it is not Quebec. Given that most social assistance levels are at half the poverty line, I do not think we need to worry about poor people being great beneficiaries of government largesse here. I do not think it is going to happen.

Mr. McCrossan: In your second recommendation, you state there is an implication that there are still large loopholes in the system at this stage. I wonder whether you would care to identify the loopholes that you feel are large and that should be closed during tax reform.

Ms Echenberg: We have said we thought they had shrunk. We thought tax reform had shrunk the loopholes.

Mr. McCrossan: I hope it has. What are the major ones outstanding that you would like to see?

Ms Echenberg: I think RRSP, capital gains, and business expenses are the kinds of things. There should be a commitment, at least in principle, to eliminating those kinds of loopholes, unless they are somehow evened out to benefit low-income taxpayers as well as upper-income taxpayers.

Mr. McCrossan: For all of those things, there are reductions.

Ms Echenberg: Yes, they are smaller.

Mr. McCrossan: When you say they should be evened out to benefit, do you mean in dollar terms or in percentage terms?

Ms Echenberg: Percentage terms will do. I guess we are saying that if the tax system is to be progressive, the loopholes have to be kept to an absolute minimum. They should in fact probably be eliminated except in cases where the government decides the alternative policy purpose is just so important that they must remain. It strikes me that business expenses and capital gains exemptions have been left in because they were there. I

[Translation]

sociale, je serais peut-être un peu plus disposé à croire que cette mesure sera une véritable aubaine pour les pauvres ou les assistés sociaux.

M. McCrossan: Je ne dis pas qu'on va leur faire une faveur. Je rappelle seulement que vous recommandez de faire en sorte que les gouvernements provinciaux ne puissent plus en profiter. Je comprends le principe, mais si on élimine complètement pour eux la taxe de vente au moyen d'un crédit de taxe sur les ventes. . .

Mme Echenberg: Les provinces n'auraient alors pas à rajuster les prestations d'assurance sociale en conséquence.

M. McCrossan: . . . pendant la période de transition.

Mme Echenberg: Nous ferons les pressions nécessaires auprès de chaque gouvernement provincial. Comme je le disais tout à l'heure, un seul gouvernement provincial a augmenté la valeur nette d'assistance sociale au cours des trois dernières années et ce n'est pas le Québec. Compte tenu que les prestations d'assistance sociale ne sont encore qu'à la moitié du seuil de la pauvreté, je ne crois pas qu'il faille tellement s'inquiéter que ce soit les pauvres qui profitent le plus des largesses du gouvernement à cet égard. Je ne pense pas que ce soit le cas.

M. McCrossan: Dans votre deuxième recommandation, vous dites qu'il y a d'importantes échappatoires dans le système. Pourriez-vous nous énumérer les échappatoires que vous considérez importantes et qu'il faudrait éliminer au cours de cette réforme.

Mme Echenberg: Nous avons dit que la réforme avait permis d'en éliminer un certain nombre.

M. McCrossan: Je l'espère bien. Quelles échappatoires importantes faudrait-il encore éliminer?

Mme Echenberg: Les REÉR, les gains en capital et les dépenses d'entreprises, par exemple. Il faudrait que le gouvernement s'engage, à tout le moins en principe, à éliminer ces genre d'échappatoires, à moins qu'il puisse faire en sorte d'en faire profiter autant les contribuables à faible revenu que les contribuables à revenu élevé.

M. McCrossan: Mais toutes ces échappatoires ont été réduites.

Mme Echenberg: Oui, c'est vrai.

M. McCrossan: Quand vous dites qu'il faudrait en faire profiter autant les contribuables à faible revenu que les contribuables à revenu élevé, voulez-vous dire en termes d'argent ou en termes de pourcentage.

Mme Echenberg: De pourcentage, je suppose. Pour que le régime fiscal soit progressif, nous croyons qu'il faut maintenir les échappatoires à un minimum absolu. Il faudrait d'ailleurs probablement les éliminer toutes, sauf dans les cas où le gouvernement estime que le but visé est si important qu'il faut les conserver. Je constate que l'on maintient la déduction de la dépense d'entreprise et les exemptions au titre en capital tout simplement parce

[Texte]

think there should be a commitment to continually reducing them.

Mr. McCrossan: I suspect we are going to hear the opposite side of the coin later today when the Canadian Federation of Independent Business—

Ms Echenberg: Absolutely. This is why we are both here.

Mr. McCrossan: Let us take business expense. Currently they are able to charge off the cost of meals and entertainment. Now it is proposed that they get 80%. Is this a loophole? Do you regard charging 20% as the cost of your personal... as a loophole? Or are you arguing that you should never be able to deduct the cost of your own meal if you are entertaining for business purposes?

Ms Echenberg: I am arguing that, unless there is a really valuable policy purpose, it is a distortion in progressivity. I do not think it should be tolerated.

Mr. McCrossan: Even if you are spending money to make money, you do not think it should be deducted, if you spend it on your own meal.

Ms Echenberg: Workers spend money to make money too and they cannot deduct theirs. To me, there should be an evening out there.

Mr. McCrossan: When you describe something as a loophole, somebody else describes it as a necessary business expense. So there is obviously a difference. What about the RRSP side?

Ms Echenberg: I must say—

The Chairman: Let us take the whole pension side. It balances the company supply pensions as well.

Ms Echenberg: Yes. It certainly is more complicated. I have a little more sympathy with the policy goal, but it is still a benefit. It is using the tax system to encourage behaviour for people to provide for themselves in their retirement. But again, it is a benefit that is used by and large by people above the median income. It is a tax expenditure so it is basically encouraging those who can afford to save for their retirement to do so. It is not an adequate enough benefit to those who are under the median income and who probably need some retirement.

Mr. McCrossan: This leads you to the argument there should be no private pension system but only Canada Pension Plan.

Ms Echenberg: Or an extended Canada Pension Plan.

[Traduction]

qu'elles étaient déjà là. Je pense que le gouvernement devrait s'engager à les réduire progressivement.

M. McCrossan: Je suppose que nous entendrons précisément le contraire quand nous recevrons plus tard aujourd'hui le représentant de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes...

Mme Echenberg: Oui, c'est certain. Et c'est pourquoi nous sommes ici aujourd'hui.

M. McCrossan: Parlons donc des dépenses d'entreprise. À l'heure actuelle, on peut déduire ses frais de représentation et le coût des repas. On propose de réduire la déduction à 80 p. 100 des frais de représentation. Considérez-vous cela comme une échappatoire? Croyez-vous qu'un pourcentage de 20 p. 100 des dépenses personnelles... soit une échappatoire... préféreriez-vous qu'on ne puisse jamais déduire le coût de son propre repas quand ce repas est à des fins de représentation?

Mme Echenberg: Je dis qu'à moins qu'il ne contribue vraiment à l'objectif d'une politique valable, ce principe constitue une entorse à la progressivité, et je ne crois pas qu'il faudrait le tolérer.

M. McCrossan: Même quand on dépense de l'argent pour de l'argent, par exemple, vous ne croyez pas qu'il devrait être permis de déduire le coût de son propre repas.

Mme Echenberg: Les travailleurs aussi ont des frais pour faire de l'argent, et on ne leur permet pas de les déduire. Je suis d'avis qu'il faudrait rechercher un meilleur équilibre à cet égard.

M. McCrossan: C'est un élément que vous considérez comme une échappatoire, mais qui représente, pour quelqu'un d'autre, une dépense d'entreprise nécessaire. Les points de vue diffèrent donc, évidemment. Et que pensez-vous des REÉR?

Mme Echenberg: Je dois dire...

Le président: Considérons les REÉR dans le contexte des pensions, ils permettent aussi d'équilibrer les choses par rapport au régime de retraite offert par les sociétés.

Mme Echenberg: Oui. C'est une question sûrement plus complexe. J'admets un peu mieux l'objectif que l'on poursuit par le biais des REÉR, mais il n'en demeure pas moins un avantage. On encourage les gens à se prémunir en fonction de la retraite par le biais du régime fiscal. Mais encore là, c'est un avantage qui profite bien plus à ceux qui ont des revenus qui dépassent la moyenne. C'est une dépense fiscale par laquelle on encourage ceux qui peuvent se le permettre à épargner en vue de leur retraite. C'est un avantage dont peuvent bien peu profiter ceux dont le revenu est inférieur à la moyenne et qui en ont probablement le plus besoin.

M. McCrossan: Et cela vous amène à suggérer qu'il ne devrait pas exister de régime de pensions privé et qu'il ne devrait y avoir que le régime de Pensions du Canada.

Mme Echenberg: Ou un régime de Pensions du Canada élargi, oui.

[Text]

Mr. McCrossan: Yes. This is your position.

Ms Echenberg: It is not a position NAPO has taken. But I would suspect that if we actually sat and looked at it, it would be consistent, yes.

• 1005

The Chairman: You raised one question about capital gains being a problem. Would you be happy if we were to recommend that capital gains be taxed at 100% but that the gains be indexed on the basis of the asset purchase, be indexed in terms of its value throughout the years held? In other words, there has been massive inflation over the period from 1972, so that it becomes a bit unconscionable when somebody's held something for a very long time to have a gain imposed on just the nominal increase.

Ms Echenberg: I would not want to state an opinion on that because I just barely understand what you are talking about. We would have to discuss it in more detail for me to give you an opinion on that.

The Chairman: You mention in your brief that people with \$15,000 to \$30,000 gain little from the tax reform, but on page 33 of the government's paper they indicate that people in that group have, on average, a 10.2% reduction in their taxes, and, on average, a \$320 saving in terms of taxes actually paid. In other words, their taxes went down 10% and they may save \$320. Why do you say that they did not gain from the tax reform?

Ms Echenberg: I did not bring the stack of books with me, but the government's figures, as I recall, also show that this income grouping's share of taxes drops marginally.

The Chairman: A 10% reduction in taxes is substantial.

Ms Echenberg: That is per individual taxpayer, but as a group, more people are presumably being brought into the tax system. I can look at it and get back to you. It is only a marginal reduction, their share of taxation. I will try to find that and get back to you.

Mr. Cassidy: I welcome you here, Ms Echenberg. Since 1984 there have been substantial increases in the sales tax, there has been a reform or change in the child tax system, including reductions and exemptions, there has been an income tax surcharge, and there have been other changes in the tax system. Are poor people better off or worse off in tax terms than they were in 1984?

Ms Echenberg: Taxpayers who are under the poverty line are considerably worse off, and the National Council of Welfare's figures show that they have in fact had the largest percentage increase in tax payments.

[Translation]

M. McCrossan: Oui. C'est la position que vous défendez.

Mme Echenberg: Ce n'est pas celle de l'organisme que je représente, mais je suppose que ce serait le cas si nous en discussions vraiment, oui.

Le président: Vous avez soulevé un problème à propos des gains en capital. Que diriez-vous si nous recommandions que les gains en capital soient imposés à 100 p. 100, mais qu'ils soient indexés selon le prix d'achat des biens, selon leur valeur au cours des années? Cela ferait-il votre affaire? L'inflation a été très importante depuis 1972. Il serait plutôt déraisonnable d'imposer le gain qu'aurait réalisé un contribuable après avoir été en possession d'un bien pendant très longtemps et n'avoir réalisé qu'un profit correspondant à l'inflation.

Mme Echenberg: Je ne voudrais pas émettre d'opinion à ce sujet, car je comprends à peine ce dont vous parlez. Il faudrait que nous en discussions de façon plus détaillée pour que je puisse vous donner une opinion là-dessus.

Le président: Dans votre mémoire, vous dites que la réforme fiscale profite peu aux gens qui gagnent entre 15,000\$ et 30,000\$ annuellement, mais à la page 33 du document du gouvernement, on indique que les contribuables appartenant à cette catégorie bénéficient, en moyenne, d'une réduction d'impôt de 10,2 p. 100, et, en moyenne, paient 320\$ de moins en impôt. Autrement dit, leurs impôts ont diminué de 10 p. 100 et il peut arriver qu'ils paient 320\$ d'impôt de moins. Pourquoi dites-vous que la réforme fiscale ne leur profite pas?

Mme Echenberg: Je n'ai pas apporté tous les documents que nous avons examinés, mais les chiffres présentés par le gouvernement, si je me souviens bien, révèlent aussi que l'apport de ce groupe en impôt ne diminue que très peu.

Le président: Mais une diminution d'impôt de 10 p. 100, c'est tout de même important.

Mme Echenberg: Oui, mais cette diminution vaut pour les contribuables individuellement, mais dans l'ensemble, il y aura davantage de gens qui devront payer de l'impôt. Je vais examiner cet aspect, et je vous en reparlerai. La réduction est très minime, dans l'ensemble, pour ce qui est des impôts de ces contribuables.

M. Cassidy: Madame Echenberg, je vous souhaite la bienvenue. Depuis 1984, la taxe de vente a considérablement augmenté, on a modifié les dispositions fiscales ayant trait aux enfants—il y a eu des réductions et l'on a modifié les exemptions—on a imposé une surtaxe, et il y a eu bien d'autres modifications encore au régime fiscal. Sur le plan de l'impôt, la situation des pauvres s'est-elle améliorée ou a-t-elle empiré depuis 1984?

Mme Echenberg: La situation des contribuables dont les revenus sont en deçà du seuil de la pauvreté s'est considérablement détériorée, et les statistiques du Conseil national du bien-être social révèlent que c'est pour ces

[Texte]

Mr. Cassidy: They have had the largest percentage increase?

Ms Echenberg: Yes.

Mr. Cassidy: Do you have those figures or if not, can you let us have those figures?

Ms Echenberg: Sure. The National Council of Welfare did a study on the impact of the 1985 and 1986 budgets and that is reflected in it and I would be happy to send it.

For people who are not taxpayers, who are largely people on social assistance, as opposed to the working poor, I think they have had a net benefit from the various reforms. But the working poor have certainly been hit very hard by the reforms.

Mr. McCrossan: You are surely also aware that in 1985 and 1986, based on preliminary indications from the 1986 statistics, we have seen the two largest drops in the rate of poverty and in the number of people under the poverty line in the last two years. When you qualify by saying people under the poverty line who pay tax are worse off, you would have to recognize that there are a lot fewer people under the poverty line.

Ms Echenberg: I will recognize that there are some less. A lot" is a judgment call. I would not call it a large reduction, but it is certainly moving in the right direction. But it does not change the fact that a lot of people in poverty are led by people in the labour force. There are a lot of families in poverty and there are more and more people who are working who are also poor.

Mr. Cassidy: Let us be specific, then. What are we talking about in numbers now? What are the numbers of poor people in Canada and what are the numbers of poor people who are in fact in taxpaying households?

Ms Echenberg: I do not have those numbers with me, Mr. Cassidy. I will be happy to provide the statistics to the committee, but I can tell you that 25% of families under the poverty line are led by someone in the labour force. That gives you a picture. In some cases they are led by two people in the labour force. There are two parents who are working and they are still under the poverty line. As I recall, we are still talking about 15% of households in Canada that are poor.

Mr. McCrossan: I think it is 13.8%.

Ms Echenberg: Was that the projection for 1987?

• 1010

Mr. McCrossan: That was the 1985 year-end figure, the last ones that were published, I think.

[Traduction]

contribuables que le pourcentage d'augmentation d'impôt a été le plus important.

M. Cassidy: Ce sont ces gens qui ont subi l'augmentation la plus importante d'impôt?

Mme Echenberg: Oui.

M. Cassidy: Avez-vous ces chiffres avec vous? Si vous ne les avez pas, vous pourrez peut-être nous les transmettre?

Mme Echenberg: Bien sûr. Le Conseil national du bien-être social a effectué une étude sur les effets des budgets de 1985 et 1986, et c'est ce qui ressort de cette étude. Je vous en ferai parvenir un exemplaire.

Les gens qui ne paient pas d'impôt, pour la plupart des prestataires de l'assistance sociale, par opposition aux pauvres qui travaillent, ont retiré quelque chose des diverses réformes. Mais elles n'ont sûrement pas épargné le pauvre qui occupe un emploi.

M. McCrossan: Mais vous savez sûrement aussi qu'en 1985 et 1986, si l'on se fonde sur les indications préliminaires des statistiques de 1986, nous avons assisté aux deux plus importantes diminutions du taux de la pauvreté et du nombre de gens qui vivent en deçà du seuil de la pauvreté. Quand vous dites que la situation des contribuables dont les salaires sont en deçà du seuil de la pauvreté s'est détériorée, vous devriez aussi reconnaître qu'il y a en même temps beaucoup moins de gens en deçà du seuil de la pauvreté.

Mme Echenberg: J'admets qu'il y en a moins qu'auparavant. Mais de là à dire qu'il y en a beaucoup moins, cela reste à voir. Je ne qualifierais pas cette diminution d'importante, mais c'est sûrement un pas dans la bonne direction. Mais il n'en demeure pas moins que bien des gens qui sont pauvres à l'heure actuelle sont des gens qui occupent un emploi. Il y a beaucoup de familles pauvres, et il y a de plus en plus de gens qui travaillent et qui sont pauvres.

M. Cassidy: Soyons précis, alors. Donnons des chiffres. Combien y a-t-il de pauvres au Canada? Et parmi ces gens, combien y en a-t-il qui appartiennent à des familles dont le revenu familial est imposable?

Mme Echenberg: Je n'ai pas ces chiffres avec moi, monsieur Cassidy. Je me ferai toutefois un plaisir de transmettre ces statistiques au Comité, mais je peux vous dire que 25 p. 100 des familles qui vivent en deçà du seuil de la pauvreté ont à leur tête un travailleur. Cela vous donne une idée de la situation. Il arrive même parfois que les deux parents occupent un emploi et que la famille vive malgré cela en deçà du seuil de la pauvreté. Si ma mémoire est bonne, il y a encore 15 p. 100 des familles canadiennes qui sont pauvres.

M. McCrossan: Je crois que c'est plutôt 13,8 p. 100.

Mme Echenberg: Est-ce ce que l'on prévoit pour 1987?

M. McCrossan: C'est le pourcentage obtenu à la fin de 1985, le dernier que l'on a publié, je crois.

[Text]

Ms Echenberg: It was 14%.

Mr. Cassidy: Okay. So we are talking of 3.5 million or 3.8 million individuals.

Ms Echenberg: Yes, it is a lot of people.

Mr. Cassidy: It is a lot of people, that is right. It is the population of New Zealand, if you want to put it into some perspective, or half the population of the province of Ontario. Taking the top 20% of income earners, what proportion of income do they have? And taking the bottom 20% of people in the income range, what proportion of income do they have?

Ms Echenberg: This is a quiz.

Mr. Cassidy: Yes, it is.

Ms Echenberg: And I did not bring the answers, Mr. Cassidy. As I recall, the bottom 20% have something like 10% of income, 9% of income, and the top 20% have, it seems to me, 40%. Those are my recollections. Certainly I do not think it would surprise anybody that income distribution in this country is not equitable.

Mr. Cassidy: Under the circumstances, I am looking at the figures here about table 4.4 in the tax reform paper, the overall impact of tax reform on households. It shows that taxpayers under \$15,000 would get a 0.8% reduction, in that the tax reduction they would get would be equivalent to a 0.8% reduction in what they would pay from their income in tax. Then at other income levels, that is 1.4% for the \$15,000 to \$30,000 level; 0.8% for the people up to \$50,000; 0.6% up to \$100,000; and then for people over \$100,000 they actually get the equivalent of 1% of their income. Now this may sound like a soft lob, because it is. But I would like to ask you, in terms of fairness and social equity, is a tax reform system that puts 1% of the income back in the pockets of people earning over \$100,000, and 0.8% of their income, a much smaller income, back in the pockets of people earning under \$15,000, who are therefore under the poverty line, is that fair and equitable, in your opinion?

Ms Echenberg: Clearly not. And if I can take it one step further, that is why we have opposed the reduction in the top income tax rate, and it is the reason we have stated unequivocally, I think, that anyone under the poverty line should not be paying income tax at all. That would solve at least the problem at the bottom, and then we could certainly look at equity above that.

Mr. Cassidy: You speak on behalf of three million or four million people who are poor and a large number of other people who are just above the poverty line. Could you tell me about the concerns that your constituents would have if in fact some Canadian personal income tax rates were a bit higher than rates on comparable incomes in the United States? I am specifically thinking about

[Translation]

Mme Echenberg: C'était plutôt 14 p. 100.

M. Cassidy: Très bien. Il y aurait donc 3,5 millions à 3,8 millions de canadiens qui vivraient en deçà du seuil de la pauvreté.

Mme Echenberg: Oui, c'est beaucoup.

M. Cassidy: Oui, en effet. Pour donner un ordre de grandeur, cela équivaut à la population de la Nouvelle-Zélande ou à la moitié de la population de l'Ontario. Quelle proportion du revenu les gens qui se trouvent dans la tranche supérieure de 20 p. 100 des travailleurs gagnent-ils? Et qu'en est-il pour ceux qui se trouvent dans la tranche inférieure de 20 p. 100 des travailleurs?

Mme Echenberg: Est-ce que c'est un quiz?

M. Cassidy: Oui.

Mme Echenberg: Je ne sais pas, monsieur Cassidy. Si ma mémoire est bonne, les travailleurs de la tranche inférieure de 20 p. 100 gagnent environ 10 p. 100 des revenus, ou 9 p. 100 des revenus, et ceux de la tranche supérieure, me semble-t-il, 40 p. 100. Personne ne serait surpris d'apprendre que la distribution des revenus dans ce pays n'est pas équitable.

M. Cassidy: Je regarde les chiffres ayant trait aux effets de la réforme fiscale pour les familles du tableau 4.4 du document sur la réforme fiscale. Il révèle que les contribuables qui gagnent moins de 15,000\$ annuellement obtiendraient une réduction d'impôt de 0,8 p. 100. Pour les revenus de 15,000\$ à 30,000\$, la réduction est de 1,4 p. 100, de 0,8 p. 100 jusqu'à 50,000\$, et de 0,6 p. 100 jusqu'à 100,000\$. Ceux qui gagnent plus de 100,000\$ obtiendraient une diminution équivalente à 1 p. 100 de leurs revenus. Considérez-vous qu'il est juste et équitable qu'une réforme fiscale remette 1 p. 100 de son revenu à celui qui gagne plus de 100,000\$ et 0,8 p. 100 de son revenu à celui qui n'en gagne que 15,000\$ et qui vit donc sous le seuil de la pauvreté?

Mme Echenberg: Évidemment pas. Et si je peux me permettre, je dirai aussi que c'est précisément pour cette raison que nous nous sommes opposés à la réduction du taux d'impôt qui s'applique au revenu de la tranche supérieure, et que nous avons déclaré, de façon non équivoque, que les gens dont les revenus se situent en deçà du seuil de la pauvreté ne devraient payer aucun impôt. Cela réglerait au moins le problème au bas de l'échelle, et nous pourrions ensuite songer à rendre les choses plus équitables au-delà de ce seuil.

M. Cassidy: Vous parlez au nom de trois ou quatre millions de canadiens qui sont pauvres et d'un nombre considérable de gens dont les revenus les placent à peine au-delà du seuil de la pauvreté. Que penseraient-ils si certains taux d'impôt étaient un peu plus élevés au Canada qu'aux États-Unis pour des revenus comparables? Je pense particulièrement aux taux imposés sur les

[Texte]

rates on people in the higher income brackets. Would that be of a concern, either directly or indirectly, to the people you speak for?

Ms Echenberg: I do not think they can imagine those kinds of incomes, so I do not think it would particularly bother them directly what rate upper-income people were paying, as long as there was sufficient money to redistribute that they were not living under the poverty line. Even indirectly, which is something that the staff at NAPO have looked at more carefully, we just do not see the necessity of making the personal income tax system more compatible or competitive with an American system. We can buy some of the government's arguments on the corporate tax side, but on the personal tax side, including in discussions with the Finance Department officials, no one has convinced me or my colleagues that it is necessary to reduce the top income tax levels in order to make them competitive.

Mr. Cassidy: Now I want to move over to a different area, the area of the meal allowances. This has come up and will come up. If a long-distance truck driver gets a meal allowance of \$25 a day when he is on the road, because he is on the road continuously, the 80% rule may have the effect that he will have to basically have \$5 of that meal allowance treated as income and therefore pay tax on it.

• 1015

If a stewardess, a working woman, gets a meal allowance when she overnights in some place like Paris, she would be facing a tax on 20% of it. It is work. It sounds romantic to us, but not if you do it every week. If a travelling salesman or saleswoman is on the road for four or five days a week and has a meal allowance, they would have to be taxed on 20% of it.

Assuming these allowances do not allow for luxury living, would you suggest a portion should still go into people's personal income and be taxed? I believe it would be the intent of the provisions.

Ms Echenberg: I think our preference would be to maintain a progressivity of the system and that people be compensated adequately in their income to cover those expenses. Then it is in their paycheque and not an additional benefit. I can understand the point you are trying to make, but no matter how you look at it, it distorts the tax system and makes it less progressive. It makes more sense to me to compensate adequately on the income side.

If you put a ceiling on it, it would make it more regressive. If a reasonable ceiling were put on it, I think my membership would probably say: If these are real

[Traduction]

revenus supérieurs. Cela les inquiéterait-il directement ou indirectement?

Mme Echenberg: Je ne crois pas que ces gens puissent même imaginer que de tels revenus existent. Je ne crois donc pas que les taux d'impôt des revenus élevés les inquiètent tellement, pourvu qu'il y ait suffisamment d'argent pour leur permettre de se sortir de la pauvreté. Et même indirectement, ce que nous avons examiné, à l'ENAP, d'une manière encore plus attentive, nous ne voyons pas la nécessité de rendre le régime fiscal canadien qui s'applique aux particuliers plus concurrentiels ou plus compatibles avec celui des États-Unis. Nous admettons certains arguments du gouvernement à propos de l'impôt des sociétés, mais pour ce qui est de l'impôt des particuliers, personne ne m'a convaincu, pas plus que mes collègues d'ailleurs, qu'il est nécessaire de réduire les taux d'impôt des paliers supérieurs pour les rendre concurrentiels.

M. Cassidy: Parlons donc maintenant de l'indemnité de repas. On en a déjà parlé et la question reviendra sûrement sur le tapis. Supposons qu'un chauffeur de camion se voit accorder une indemnité de repas de 25\$ par jour quand il est sur la route, puisqu'il est toujours en fait sur la route. Il pourrait fort bien arriver que la règle des 80 p. 100 fasse que 5\$ de son indemnité soit considéré comme un revenu et qu'il ait à payer de l'impôt sur cette somme.

Supposons qu'une hôtesse de l'air, une femme qui travaille, obtienne une indemnité de repas quand elle doit passer la nuit dans une ville comme Paris, par exemple. Elle devrait alors payer de l'impôt sur 20 p. 100 de cette indemnité. Pourtant, cette indemnité lui est accordée dans le cadre de son travail. Cela peut nous paraître très romantique que de passer la nuit à Paris, mais ce n'est moins quand c'est imposé chaque semaine. Un vendeur itinérant qui passe quatre ou cinq jours par semaine sur la route et qui obtiendrait une indemnité de repas devrait payer de l'impôt sur 20 p. 100 de cette indemnité.

Compte tenu que ces indemnités ne permettent pas grand luxe, proposeriez-vous quand même qu'une partie de ces indemnités entre dans le revenu personnel de ces travailleurs et qu'elle soit imposée? Je crois que c'est ce qui est prévu.

Mme Echenberg: Nous préférierions que l'on maintienne une certaine progressivité dans le système et que ces gens obtiennent une compensation adéquate dans leurs revenus en fonction de ces dépenses. Ils seraient ainsi remboursés de leurs dépenses, mais ce ne serait pas un avantage additionnel. Je comprends ce que vous voulez dire, mais quoi qu'il en soit, cela déforme le régime fiscal et le rend moins progressif. Il me paraît plus logique d'intégrer ces indemnités au revenu.

En imposant un plafond à ces indemnités, on rendrait le régime moins progressif. Par contre, si l'on imposait une limite qui soit raisonnable, je crois que pourvu qu'il

[Text]

costs, as opposed to a \$50 business lunch, perhaps it should be 100% tax deductible. I think it would be their line. If it is unlimited, I think our preference would be that for those people who need the kinds of situations you have described, I think we would rather see it in their income.

Mr. Cassidy: Some people who sell insurance make lots of money and some scrape along and make \$15,000 or \$20,000 a year. In the case where an insurance agent uses the family car half the time for business and on nights and weekends uses it to cart around groceries and go camping, the government is saying he will not be able to write off any substantial amount of the cost of operating the car. Do you think more flexibility is called for? Would your membership say that unless the car is clearly used for business almost all the time we cannot allow any tolerance there?

Ms Echenberg: I do not think my membership would have a view on it. It is certainly not something we have thought about. I do not know what the rules are in terms of who can claim what. I know some people can still claim the cost of vehicles for business purposes. We would want to see equity. Some people have to use public transit in the course of their work; that is not deductible. We prefer not to see it in the tax system. If it is going to be, I think my membership would say they would want equity. They would want to make sure middle-income earners and low-income earners receive the same kind of treatment as upper-income earners.

Mr. Cassidy: If Peter Pocklington uses his corporate jet to bring a half dozen of his chums from Montreal and Vancouver to a supposed business affair which involves—

Mr. McCrossan: Come on, Mike, you can load this a little more.

Mr. Cassidy: It also involves a weekend of buffalo hunting at the ranch in northern Alberta. Would your members, as I do, feel somewhat angry that it is subsidized substantially by the taxpayers?

Ms Echenberg: I think I have already answered that. I think our membership would prefer to see these kinds of blips in the tax system removed. If they are going to be there, they would want equity.

Mr. Cassidy: On the sales tax credit, I think you make a very good point, specifically that if it is going to be there at all, there has to be an assurance that the provinces do not simply take away with one hand what the federal government has given with the other. It has to be cast in stone in terms of the reform of the tax system and not just launched with a wing and a prayer.

[Translation]

s'agisse de coût réel, et non de dîner d'affaire à 50\$, nous serions peut-être d'accord pour qu'il soit complètement déductible. S'il n'y avait aucune limite, nous préfererions que ces dépenses soient remboursées par le biais des revenus.

M. Cassidy: Certains agents d'assurances font énormément d'argent tandis que d'autres parviennent à peine à se faire 15,000\$ ou 20,000\$ par année. Le gouvernement ne permettrait pas à un agent d'assurances qui utiliserait son automobile la moitié du temps à des fins commerciales et l'autre moitié à des fins personnelles—pour aller faire l'épicerie ou aller camper—de déduire une somme quelconque en fonction de l'utilisation de l'automobile. Le gouvernement devrait-il se montrer un peu plus souple à cet égard? Vos membres seraient-ils d'avis qu'à moins que l'automobile serve le plus clair du temps à des fins commerciales, il ne faudrait faire preuve d'aucune souplesse à cet égard?

Mme Echenberg: Je ne crois pas que mes membres auraient une opinion là-dessus. Nous n'avons pas examiné cette question. Je ne connais pas les règles à cet égard. Je sais que certaines personnes peuvent encore déduire le coût de l'utilisation de leurs véhicules à des fins commerciales. Nous voudrions que ce soit équitable. Certaines personnes doivent utiliser les transports publics dans le cadre de leur emploi; pourtant, ces frais de transport ne sont pas déductibles. Nous préférons que cet élément ne figure pas dans le système fiscal. S'il doit y être, je pense que mes membres souhaiteraient que son application soit équitable. Ils voudraient que les contribuables à revenus moyens et à revenus modestes soient traités sur le même pied que les contribuables à revenus élevés.

M. Cassidy: Si Peter Pocklington utilisait l'avion à réaction de sa société pour amener une demi-douzaine de ses amis de Montréal et de Vancouver à une soi-disant réunion d'affaire, qui comprendrait. . .

M. McCrossan: Allons, Mike, vous pouvez sûrement en mettre encore davantage.

M. Cassidy: . . . qui comprendrait aussi une fin de semaine de chasse au ranch dans le nord de l'Alberta, vos membres ne seraient-ils pas aussi enragés que moi que ce petit voyage soit ainsi subventionné en grande partie par les contribuables?

Mme Echenberg: Je crois avoir déjà répondu à cela. Nos membres préféreraient que ces genres d'avantages soient éliminés du régime fiscal. S'ils doivent y demeurer, ils souhaiteraient que leur application soit équitable.

M. Cassidy: Vous faites valoir un argument très intéressant au sujet du crédit de taxe sur les ventes, à savoir que s'il doit exister, il devra être assorti d'une garantie que les provinces ne s'empareront pas de ce qu'aura donné le gouvernement fédéral. Cette garantie doit être exprimée en bonne et due forme dans le cadre de cette réforme de la fiscalité et il ne faut pas se contenter de vœux pieux.

[Texte]

[Traduction]

• 1020

Ms Echenberg: I want to comment on that. Yesterday, I was reading the Senate report on child benefits and they were making the same kind of case—that it needed to be entrenched in the Canada Assistance Plan Act and we needed to have guarantees that it would not be offset by reductions in provincial benefits, and they went so far as to say now and in the future and for evermore.

My concern is that you cannot legislate against sins of omission. I do not think there is any way to enforce a regulation that says the provincial governments must not reduce their anticipated increases in social assistance benefits. How do you prove it?

So my concern on this side is that certainly, putting it in legislation rather than getting informal agreements would help on existing benefits; it means that social assistance benefits would not lose on existing levels of benefits in the provinces, but I do not think there is any way to enforce an agreement whereby the provinces in the future will legislate all of the increases they would have, had these benefits not been in place. I think it is unenforceable, and this is our concern.

Mr. Cassidy: So you are saying there is a problem there which does not lend itself to an easy solution.

Ms Echenberg: That is right. I do not know that it lends itself to any solutions, which is my problem with using tax credits to offset sales taxes.

Mr. Cassidy: So you are saying that if we had a sales tax on food it would exacerbate the problem because if you had a \$500 per annum credit for families up to around the poverty line, the people who are meant to benefit from it might in fact find that any benefits were just kind of whisked away or spirited away by the provinces.

Ms Echenberg: Yes. I think there are ways to prevent an immediate reduction. I think there are ways to ensure that the provinces do not take it in the next year or two or three. My concern is that within five years or maybe ten years, what you will see is poor people in a worse situation than they are in now, despite the best intentions of any government.

Mr. Dorin: I just wanted to cut in with a supplementary question. On this sales credit issue, you seem to be down on that and suggest that it is not going to be a satisfactory way to compensate lower-income people. As you know, there is a sales tax credit mechanism in place right now; what is contemplated is a broader one. Are you saying, then, that the current one should be eliminated? Should we get rid of it?

Ms Echenberg: No, that is not what I am saying. I am saying as long as you have sales tax increases, you have to

Mme Echenberg: J'aurais une observation à faire là-dessus. Je lisais justement hier le rapport du Sénat sur les allocations familiales, où l'on soutenait le même genre d'argument—qu'elles devaient être inscrites au Régime d'assistance publique du Canada et qu'il nous fallait des garanties qu'elles ne seraient pas éliminées par des réductions dans les allocations provinciales. Et on allait même jusqu'à dire que ces garanties devraient valoir pour maintenant, pour l'avenir, et même jusqu'à la fin des temps.

Ma crainte, c'est que les lois ne permettent pas de prévenir les omissions. Je ne crois pas qu'il soit possible d'adopter un règlement qui défende aux gouvernements provinciaux de réduire les augmentations des prestations d'assistance sociale qu'ils avaient prévues. Comment pourrait-on le prouver?

Il serait sûrement plus avantageux que les allocations actuelles figurent dans la loi plutôt que dans des accords informels; cela signifierait qu'elles demeureraient au même niveau dans les provinces, mais je ne crois pas qu'il soit possible d'appliquer un accord qui stipulerait qu'à l'avenir, les provinces légiféreraient sur toutes les augmentations qu'elles accorderaient, si ces allocations n'existaient pas déjà. On ne pourrait pas appliquer un tel accord, et c'est ce qui nous inquiète.

M. Cassidy: Il y a donc là un problème dont la solution est loin d'être évidente.

Mme Echenberg: C'est juste. Je ne sais même pas s'il y en a une. C'est pourquoi je doute de l'efficacité des crédits d'impôt à compenser pour les taxes de vente.

M. Cassidy: Vous soutenez donc qu'une taxe de vente sur les aliments augmenterait le problème parce qu'il pourrait fort bien arriver que les provinces subtilisent, en quelque sorte, un crédit annuel de 500\$ accordé aux familles dont les revenus se situent aux environs du seuil de la pauvreté, c'est-à-dire aux gens qui seraient censés en bénéficier le plus.

Mme Echenberg: Oui. Je pense qu'il y a des moyens de prévenir une réduction immédiate. Il serait possible de faire en sorte que les provinces ne s'en emparent pas l'année suivante, ou deux ou trois années plus tard. Je crains que dans cinq ans, ou peut-être dix, on constate que la situation des pauvres a empiré, malgré les meilleures intentions des gouvernement quels qu'ils soient.

M. Dorin: J'aurais une question additionnelle à vous poser. Vous semblez plutôt négative à l'égard de ce crédit de taxe sur les ventes, et vous laissez entendre qu'il ne permettra pas de dédommager de façon satisfaisante les gens à faible revenu. Comme vous le savez, il existe déjà un tel crédit, et le mécanisme que l'on envisage maintenant à cet égard est beaucoup plus important. Faudrait-il éliminer le mécanisme existant? Devrions-nous nous en débarrasser?

Mme Echenberg: Non, ce n'est pas ce que je dis. Puisqu'il doit y avoir des augmentations de la taxe de

[Text]

make your best effort to compensate and protect low-income consumers as a result of that and the sales tax credit is the best effort and by and large, provinces have passed on those benefits thus far. There have been a couple of provinces which tried to claim it as income and we managed to fight that.

My concern is as it gets larger and particularly if it is issued monthly, there is even greater temptation to treat it as earned income and therefore to deduct it from social assistance benefits.

What I am saying is it is an imperfect and problematic mechanism but at this point, it is a better mechanism than anything else. I am just saying let us not assume it does what we want it to.

Mr. Dorin: I am sorry if I have confused you, because you just said that you did not like the mechanism and now you say, well, it is the best we have. Unfortunately, this is an imperfect world and that is usually what we have to do—

Ms Echenberg: That is what I am saying, but I guess I am urging the government not to introduce it and then feel oh, good, our conscience is clear because the poor are protected.

You can introduce it and it is at least initially a protection, particularly if you amend the Canada Assistance Plan Act or its agreements, but over time you may have to watch what the provincial governments are doing to see what the net effect is. There may need to be some kind of negotiations with them or increases in the benefit or whatever, because it does not take care of itself over time. Even if it is fully indexed, the net effect on poor people may not be what the government wishes. It is better than nothing—by far. If you must increase sales taxes then you must also offset them with a credit, but you also need to monitor the net impact.

Mr. Dorin: I guess that is the problem we have in all areas of the tax system here. If we lower the rate, we may just simply leave room for the provinces to move in in a particular area. So you are not unique, I guess, in that regard.

Mr. Garneau: I just have one question, because my colleague, Mr. Cassidy, talked about the 80% of the business luncheon and also the car. You refer in your brief to working expenses. What type of tax credit should be given to a working person to compensate for the \$500 he had before as an exemption? Would you suggest a tax credit at 17% of \$500 or anything else? Should it be a cap, people can use it only if they are under \$40,000, or something like that? Do you have any position on that?

[Translation]

vente, je dis que vous devez tout faire pour compenser et assurer la protection des consommateurs à revenu modeste, que le crédit de taxe sur les ventes est le meilleur moyen qui s'offre à l'heure actuelle, et qu'en général, les provinces ont transmis aux consommateurs ces avantages jusqu'à maintenant. Il y a bien eu une ou deux provinces qui ont voulu que ce crédit fasse partie du revenu, mais nous nous sommes élevés contre cela.

Ce que je crains, c'est que ce crédit, en devenant de plus en plus important, et particulièrement en étant distribué mensuellement, augmente encore la tentation de le considérer comme un revenu et qu'on entreprenne de le déduire des prestations d'assistance sociale.

C'est un mécanisme imparfait, mais à l'heure actuelle, il fait aussi bien l'affaire que tout autre mécanisme auquel on pourrait songer. Je dis seulement qu'il ne faudrait pas supposer qu'il est parfait.

M. Dorin: Je m'excuse si je vous ai embrouillée, mais vous veniez de dire que vous n'aimiez pas le mécanisme, et maintenant, vous dites que c'est le mieux que l'on puisse faire. Nous vivons malheureusement dans un monde imparfait, et c'est habituellement. . .

Mme Echenberg: C'est précisément ce que je dis, mais j'incite fortement le gouvernement à ne pas adopter ce mécanisme en se disant qu'il peut maintenant dormir tranquille puisque les pauvres sont protégés.

Vous pouvez l'adopter, et il assurera au moins initialement une protection, en particulier si vous modifiez le Régime d'assistance publique du Canada ou ses accords, mais avec le temps, il peut arriver que vous ayez à examiner ce que font les gouvernements provinciaux afin d'en déterminer les effets positifs. Vous devrez peut-être négocier avec eux des augmentations parce que cela ne va pas de soi. Et même si le crédit est pleinement indexé, son effet pour les pauvres ne sera peut-être pas ce que souhaite le gouvernement. C'est mieux que rien—et de loin. Si vous devez augmenter les taxes de vente, vous devez en même temps offrir une compensation au moyen d'un crédit, mais vous devez aussi en surveiller les effets.

M. Dorin: Je suppose que c'est une possibilité qui existe dans tous les aspects du régime fiscal. En abaissant le taux d'impôt, nous permettons peut-être aux provinces de s'introduire dans un secteur particulier. Vous n'êtes donc pas la seule à penser ainsi.

M. Garneau: Je n'ai qu'une seule question parce que mon collègue, M. Cassidy, a déjà parlé de la règle des 80 p. 100 qui s'applique aux indemnités de repas ainsi que la déduction des frais d'utilisation d'une automobile. Vous avez parlé dans votre mémoire des frais professionnels liés à un emploi. Quel genre de crédit d'impôt devrait-on accorder à une personne qui occupe un emploi en compensation de l'exemption de 500\$ à laquelle elle avait droit auparavant? Proposeriez-vous un crédit d'impôt de 500\$ ou qui équivaldrait à 17 p. 100 du revenu? Serait-ce une limite qui ne s'appliquerait qu'au contribuable dont

[Texte]

[Traduction]

le revenu est inférieur à 40,000\$? Avez-vous une opinion là-dessus?

• 1025

Ms Echenberg: We have not taken a specific position on that, Mr. Garneau. I would think that at the very least we would want the net effect to be the same as it was before, and that is 17%. I think that would be acceptable, although we have not done detailed work on it.

Mr. de Jong: Just one question, and again you might not have been able to do the proper analysis to be able to give me an answer. I am sure when this committee starts travelling across the country, and as we hear different briefs, we will hear from various groups justifications for the particular tax special consideration they might be enjoying, based on the number of jobs it will create or the net benefit it has on the economy.

Have you been able at all to do any analysis to show that tax breaks to the poor of this country have a better effect on job creation than, let us say, tax breaks in other forms to businesses and so forth, that the money poor people get is all spent and spent locally, and it has a greater job-generating capacity than perhaps other tax breaks?

Ms Echenberg: We, unfortunately, have not done that analysis, but we do know that poor people spend all the money they get. That much we know. I will have to leave it to the economic experts to decide whether that promotes more jobs than the investment of an upper-income person. I do not know that, but certainly poor people spend everything they have. And, you are right, they spend it locally. It certainly would generate local jobs of a service nature. I do not know how that compares to what other uses of money would do.

The Chairman: I want to thank you very much, Ms Echenberg, for being here. You have been most helpful to us.

• 1030

Our next witness is the National Action Committee on the Status of Women. Louise Dulude is the President. Mrs. Dulude, I think you have some other members with you, could you perhaps introduce them.

Ms Louise Dulude (President, National Action Committee on the Status of Women): Yes, I will.

Je vous présente mes compagnes, Kay Marshall et Anne Betz. Toutes deux sont d'anciennes trésorières du Comité national d'action. Elles sont aussi très qualifiées pour parler en tant que parents, puisqu'elles ont respectivement cinq et quatre enfants ainsi que plusieurs

Mme Echenberg: Nous n'avons pas de position précise à cet égard, Monsieur Garneau. Nous souhaiterions toutefois, à tout le moins, que la limite demeure à 17 p. 100. Je crois que ce serait acceptable, malgré que nous n'ayons pas étudié la question en détail.

M. de Jong: Je n'ai qu'une seule question à vous poser, et il se pourrait fort bien que vous n'ayez pas pu, encore là, à aller suffisamment en profondeur sur le sujet. Je suis persuadé que lorsque le Comité entreprendra de voyager dans tout le pays et que nous entendrons différents mémoires, divers groupes nous parleront des raisons qui justifient le traitement particulier dont ils jouissent sur le plan de l'impôt, compte tenu des emplois qu'ils créent ou des avantages qu'ils procurent à l'économie.

Avez-vous pris le temps d'effectuer des analyses qui démontreraient que les avantages fiscaux accordés aux pauvres de ce pays font mieux sur le plan de la création d'emplois que, dirons-nous, ceux accordés à d'autres formes d'entreprises, que l'argent qu'économisent les pauvres retourne dans l'économie locale et qu'il peut davantage permettre de créer des emplois que d'autres avantages fiscaux?

Mme Echenberg: Nous n'avons malheureusement pas fait cette analyse, mais nous savons que les pauvres dépensent tout l'argent qu'ils obtiennent. Cela, nous le savons. Je laisserai le soin aux experts en matière d'économie de déterminer si cela permet de créer davantage d'emplois que les investissements à haut revenu. Cela, je ne peux le dire, mais je sais que les pauvres dépensent tout ce qu'ils ont. Et vous avez raison de dire que leur argent retourne dans l'économie locale. Cela devrait sûrement générer un certain nombre d'emplois localement dans le secteur des services. Je ne sais pas comment cette utilisation de l'argent se compare à d'autres utilisations que l'on pourrait faire.

Le président: Madame Echenberg, je vous remercie. Votre témoignage nous a beaucoup aidés dans notre tâche.

Nous avons comme témoin suivant, le Comité national d'action sur le statut de la femme. Louise Dulude en est la présidente. Madame Dulude, je pense que d'autres membres vous accompagnent et que vous aimeriez peut-être nous les présenter.

Mme Louise Dulude (présidente, Comité national d'action sur le statut de la femme): Oui, voici.

I introduce to you my fellow members Kay Marshall and Anne Betz. Both of them are ex-treasurers of the National Action Committee. They are also very qualified to speak as parents, since they have five and four children respectively, as well as several grandchildren. All three of

[Text]

petits-enfants. Nous parlerons toutes les trois. Nous vous présenterons une version abrégée du mémoire que vous avez depuis plusieurs semaines déjà.

The Chairman: The rules are that we allow the witnesses a total of five minutes. So if you want to spread five minutes amongst three that is fine with us, but five minutes it is, and then we are going to call on Mr. Wilson to start questioning so he can get at the details of your brief. Our people have gone over your brief and they are fairly knowledgeable of what you have to say. So I do not want to spend a long time making a further presentation over and above what is already there. So, if you could cut it down a bit, we will see how we go.

Ms Dulude: Well, I guess I will have to make the presentation by myself at this point, but I would like to comment on the process since I was never told that it was five minutes. We appeared in front of the committee on the Constitution last week and had 20 minutes, and if it is to change and it is going to be different from committee to committee then we would like to know.

The Chairman: I thought you had been advised of that. Unfortunately, this is our very first week of hearings. Indeed, today is the first day we have witnesses other than fairly large economic units. Yesterday morning we had the Economic Council, so it was a little different situation. But those are the rules we have established. So just carry on and we will see what we can do. I cannot see the clock all the time.

Ms Dulude: As you may know, we are the largest women's organization in Canada. We now have more than 530-member organizations. When we last appeared in front of your committee, in the spring, we had 480, so we are growing very fast.

Also, as a representative of many of these groups, I want to convey the feelings of many groups who were not able to appear in front of you because they had to work on the constitutional brief at the same time in the summer. Because of the scheduling of the government's agenda, we are put in a very difficult position, and we consider this, let us say, less than democratic.

I was going to start by delineating the principles on which we base our recommendations and comments. They are on page 5 of our brief and they are repeated in the summary and recommendations. I will not go through them now.

The first principle we believe in is that the tax system must be progressive, and in fact more progressive than it is now. Looking at the changes the government has

[Translation]

us will speak. We shall present an abridged version of the brief which you have had for several weeks now.

Le président: Selon le règlement, nous accordons aux témoins un total de cinq minutes. Ainsi donc, si vous désirez vous répartir les cinq minutes entre vous trois, nous sommes tout à fait d'accord, mais c'est cinq minutes, après quoi nous allons demander à M. Wilson de poser les premières questions pour que nous puissions examiner le détail de votre mémoire. Nous avons étudié votre mémoire et nous savons assez bien ce que vous avez à dire. Je ne reviendrai donc pas sur ce que nous savons déjà. Par conséquent, si vous pouvez être brève, nous verrons ce que nous pouvons faire.

Mme Dulude: Je crois que je devrai entreprendre moi-même la présentation pour l'instant, mais j'aimerais commenter le processus, car on ne m'a jamais dit que ce serait cinq minutes. Nous avons témoigné devant le Comité de la Constitution la semaine dernière et nous avons alors eu 20 minutes. Si les choses doivent changer et se passer différemment d'un comité à l'autre, nous aimerions le savoir.

Le président: Je croyais que vous en aviez été avisée. Malheureusement, c'est notre première semaine de témoignages. Aujourd'hui, c'est même la première fois que nous entendons des témoins autres que les grandes unités économiques. Hier matin, c'était le Conseil économique. La situation est donc un peu différente. Mais ce sont là les règles que nous avons établies. Allez-y et nous verrons ce que nous pouvons faire. Je ne peux pas toujours voir l'horloge.

Mme Dulude: Comme vous le savez peut-être, nous sommes la plus grande organisation féminine du Canada. Nous comptons aujourd'hui plus de 530 organisations membres. La dernière fois que nous nous sommes présentées devant votre Comité, au printemps, nous en comptions 480. C'est dire que nous connaissons une croissance très rapide.

De plus, à titre de représentante de beaucoup de ces groupes, je désire vous communiquer le sentiment de beaucoup de groupes qui n'ont pas pu se présenter devant vous parce qu'il leur a fallu travailler sur le mémoire constitutionnel en même temps au cours de l'été. A cause de l'ordre du jour que s'est donné le gouvernement, nous sommes placées dans une situation très difficile et nous considérons qu'il y a là un procédé assez peu démocratique.

J'avais l'intention de commencer par formuler les principes sur lesquels se fondent nos recommandations et nos commentaires. On les trouve à la page 5 de notre mémoire et ils sont repris dans le résumé et dans les recommandations. Je ne m'y attarderai pas pour l'instant.

Le premier principe auquel nous croyons, c'est que le système fiscal doit être progressif et, en réalité, plus progressif qu'il ne l'est maintenant. Si nous examinons les

[Texte]

introduced in several last budgets, we see that the system has become less progressive.

Looking at the white paper on tax reform, we see there is one change that would make the system more progressive, that we favour and we congratulate the government for. That is the changes from exemptions to credits. We have been asking for that for a long time, and are happy about, though we know that unless these new credits are fully indexed to the cost of living there will be very fast erosion and therefore all their benefit will be lost.

• 1035

We are totally opposed to reduced tax rates for upper-income people and we state clearly that we think upper-income Canadians are already undertaxed. In support of that affirmation, I have tables from the Brookings Institution comparing upper tax rates in Canada and other countries, which I will pass to you.

As you can see, Canada is the lowest in the table that shows many western countries and Japan. It goes from 80% in Sweden to 48% to 54% in Canada. I think this clearly demonstrates that the argument upper-income Canadians are overtaxed is simply incorrect.

I can in fact confirm that by my encounters with thousands of Canadians. In my job as president of NAC, I meet a lot of people all the time, and except for the usual few people grumbling on principle that they pay too much tax generally, upper-income women are telling me they do not mind paying taxes, that they are not stressed over and above what they think is fair. The exceptions are those who have children, and we will come back to that. Parents are not fairly treated under our tax system.

I am not going to expand on the arguments of the comparison with the U.S. tax rates, except to say that we do not think a straight comparison of maximal tax rates is correct because the tax system of the U.S. has far less tax expenditures than ours. There are much lower RRSPs; there is full taxation of capital gains; there is a state tax at both the federal and most state levels. Straight comparison is therefore not significant.

Just as a last comment on the progressivity of the tax system, we know that you are not dealing specifically with the sales tax, but we want to say that we are totally opposed to any greater reliance on sales taxes. We are convinced, and it is a fact, that it will make the system less progressive. We are also very worried for low-income

[Traduction]

changements que le gouvernement a adoptés au cours des derniers budgets, nous constatons que le système est devenu moins progressif.

Si nous examinons le Livre blanc sur la réforme fiscale, nous constatons qu'il y a un changement qui rendrait le système plus progressif, changement que nous préconisons et dont nous félicitons le gouvernement. C'est le remplacement des exemptions par des crédits. C'est là une mesure que nous réclamons depuis longtemps et dont nous nous réjouissons, tout en sachant que, à moins d'être pleinement indexés au coût de la vie, ces nouveaux crédits subiront une érosion très rapide et, par conséquent, tout l'avantage en sera perdu.

Nous sommes tout à fait opposées à la réduction des taux d'impôt pour les personnes à revenus élevés et nous affirmons clairement que, à notre avis, les canadiens à revenus élevés sont déjà sous-taxés. À l'appui de cette affirmation, j'ai des tableaux de la *Brookings Institution* qui comparent les taux supérieurs de l'imposition du Canada et des autres pays et que je vais vous remettre.

Comme vous le voyez, le Canada se place tout à fait au bas de ce tableau, qui indique la situation de beaucoup de pays occidentaux et du Japon. Les pourcentages passent de 80 p. 100 en Suède à 48 à 54 p. 100 au Canada. Je pense que cela montre clairement qu'il est tout simplement inexact de soutenir que les canadiens à revenus élevés paient un impôt trop élevé.

Je peux même confirmer cela par les rencontres que j'ai eues avec des milliers de canadiens. Dans mon travail de présidente du Comité national d'action, je rencontre constamment une foule de gens et, à l'exception des quelques personnes, toujours les mêmes, qui ont l'habitude de se plaindre par principe qu'elles paient trop d'impôt en général, les femmes qui ont un revenu élevé nous disent qu'elles ne s'opposent pas au paiement de l'impôt, qu'on ne leur demande pas d'en payer plus que ce qu'elles considèrent comme juste. Il y a exception dans le cas des femmes qui ont des enfants, et nous y reviendrons. Les parents ne sont pas traités avec justice par notre système fiscal.

Je ne m'attarderai pas sur les arguments fondés sur la comparaison avec les taux de l'impôt des États-Unis, sauf pour dire qu'à notre avis, une simple comparaison des taux maximum d'impôt est inexacte étant donné que le système fiscal des États-Unis comporte beaucoup moins de dépenses fiscales que le nôtre. Les REÉR y sont bien moindres; il y a imposition intégrale des gains de capital; il existe un impôt d'état au palier fédéral et à celui de la plupart des états. Une simple comparaison n'est donc pas révélatrice.

Un dernier commentaire sur la progressivité du système fiscal: nous savons que vous ne vous occupez expressément de la taxe de vente, mais nous voulons dire que nous sommes entièrement opposés à ce que l'on s'appuie beaucoup plus sur la taxe de vente. Nous sommes convaincus, et c'est un fait, que le système en deviendra

[Text]

people in this process. I think Havi Echenberg of NAPO has probably explained this very well.

Another element is that sales taxes are invisible, sales taxes make it impossible for people to determine their own their tax burden, and they will create a great deal of resentment and feeling of unfairness in the population. We believe the fairest sales tax is no sales tax at all.

Mrs. Kay Marshall (National Action Committee on the Status of Women (Pensions and Taxation)): We are asking the government to reinstate the full indexation of family allowances as soon as possible.

NAC believes all parents should receive financial assistance from the government and the most efficient way of doing this is through the family allowance system. We also recommend that family allowances be made non-taxable for all parents. NAC condemns the government proposals that would have the effect of taxing some parents on their family allowance for the first time.

NAC also recommends that the child tax credit be raised to bring all low-income families with children above the poverty line. We are also asking the government to immediately reinstate the full indexation of both the refundable child tax credit and the income threshold at which it starts to diminish.

NAC is profoundly shocked by the fact that the government's proposed changes would have the effect of reducing the child benefits paid to mothers and of bringing about a reduction of more than \$100 million in government funds devoted to children.

NAC is strongly opposed to this worsening of the position of families with children relative to that of other households, and we recommend that it could be corrected by increasing the refundable child tax credit.

One thing NAC does agree with is that the equivalent to married exemption should be converted to a credit, and we support the government's proposal in that direction.

• 1040

NAC also recommends that the Income Tax Act be amended to disallow the deduction of child support payments by the non-custodial parent so that these sums would no longer be included in the taxable income of the custodial parent. When this change is made, it could also become possible for both estranged parents to claim a portion of the child exemption or credit.

[Translation]

moins progressif. Je pense que Havi Echenberg, de l'ONAP, a très bien expliqué ce point.

Autre élément, la taxe de vente est invisible, elle empêche les gens de savoir exactement quel est leur propre fardeau fiscal et elle est apte à créer beaucoup de ressentiment et à faire naître des sentiments d'injustice dans la population. Nous croyons que la solution la plus juste, en ce qui concerne la taxe de vente, c'est qu'il n'y en ait pas.

Mme Kay Marshall (Comité national d'action sur le statut de la femme (Pensions et Imposition)): Nous demandons au gouvernement de rétablir la pleine indexation des allocations familiales le plus tôt possible.

Le Comité national d'action est d'avis que tous les parents devraient recevoir une aide financière du gouvernement et que la manière la plus efficace de dispenser cette aide, c'est de le faire par les allocations familiales. Nous recommandons aussi que les allocations familiales soient exemptes de l'impôt pour tous les parents. Le Comité national d'action s'élève contre les propositions du gouvernement qui auraient pour effet d'imposer pour la première fois les allocations familiales de certains parents.

Le Comité national d'action recommande aussi que le crédit d'impôt-enfant soit relevé pour que le revenu de toutes les familles qui ont des enfants se place au-dessus du seuil de pauvreté. Nous demandons aussi au gouvernement de rétablir immédiatement l'indexation intégrale à la fois du crédit d'impôt-enfant remboursable et du seuil du revenu où ce crédit commence à diminuer.

Le Comité national d'action est profondément scandalisé des changements que le gouvernement se propose d'adopter et qui auraient pour effet de réduire les prestations à l'enfance versées aux mères et de réduire de plus de 100 millions de dollars les fonds gouvernementaux consacrés aux enfants.

Le Comité national d'action s'oppose fermement à cette dégradation de la situation des familles qui ont des enfants par rapport aux autres ménages et nous recommandons que ce déséquilibre soit corrigé par une augmentation du crédit d'impôt-enfant remboursable.

Le Comité national d'action est d'accord sur un point: que l'exemption équivalente à l'exemption appliquée au conjoint soit transformée en un crédit et nous appuyons la proposition du gouvernement dans ce sens.

Le CNA recommande aussi que la Loi de l'impôt sur le revenu soit modifiée de manière à ne plus permettre la déduction des paiements pour le soutien des enfants fait par le parent qui n'a pas la garde des enfants, de sorte que ces sommes ne soient plus comprises dans le revenu imposable du parent qui a la garde des enfants. Lorsque ce changement sera fait, les deux parents séparés pourraient aussi revendiquer une part de l'exemption ou du crédit pour enfant.

[Texte]

Mrs. Anne Betz (National Action Committee on the Status of Women (Pensions and Taxation)): We also have some comments to make on child care. After some consideration, NAC has become convinced that the only way of providing a safe and affordable child care system in Canada is through direct funding of non-profit, quality child care services. We are aware that we are currently in some degree of limbo over what is going to be proposed.

The Chairman: There was a report from a parliamentary committee that is presumably part of a negotiation between the provincial and the federal ministers of health with respect to that, as you know.

Mrs. Betz: Yes. I believe we are well over the three months.

The Chairman: And in this particular case, the \$2,000 deduction per child has been left there without being touched at all.

Mrs. Betz: What we are urging is that the finance department in fact get out of the child care business and turn the value of that exemption over to Health and Welfare and then use it to give our country a child care system we badly need. I understand that according to our report, whose follow-up we are all waiting for right at the moment, it was worth about \$170 million in 1986.

The other point we wanted to make is that a just tax system does not tax the poor. We in fact believe that it is absolutely scandalous to tax the poor. To avoid this, we urge the government to introduce a low-income credit that would cancel tax payable to everyone whose household income is below the Statistics Canada poverty lines.

We realize that there have recently been some moves that took \$850,000 or thereabouts Canadians off the tax rolls. However, that does not really counter the numbers—which we understand were around \$1 million—of people who were added because of moves before that. I think we are still out whatever the difference is between \$850,000 and \$1 million.

We have a view on the refundable sales tax credit in that we feel it is needed in the short term to protect low-income people from the adverse effect of increased sales taxes. But to do this as Louise, I believe, has stated in her introduction, the credit should be increased and the income threshold for receiving the full amount should be raised from the \$16,000, which I believe is stated at the moment.

In the long term, we believe that the only satisfactory way of dealing with the problem is to reduce and even abolish sales taxes.

[Traduction]

Mme Anne Betz (Comité national d'action sur le statut de la femme (Pensions et Imposition)): Nous avons aussi des commentaires à formuler sur la garde des enfants. Après avoir étudié la question, le CNA a acquis la conviction que le seul moyen de fournir un système sûr et abordable de garde des enfants au Canada, c'est de financer directement des services de garde des enfants sans but lucratif et de bonne qualité. Nous savons qu'il existe actuellement passablement d'incertitudes quant à ce qui y sera proposé.

Le président: Un comité parlementaire a produit un rapport qui constitue vraisemblablement un élément des négociations entre les ministres provinciaux et fédéral de la santé à cet égard, comme vous le savez.

Mme Betz: Oui. Je pense que les trois mois sont passés depuis longtemps.

Le président: Et, dans ce cas particulier, la question des 2,000\$ de déduction par enfant n'a pas du tout été abordée.

Mme Betz: Ce que nous demandons, c'est que le ministère des Finances se retire, en fait, du domaine de la garde des enfants et confie la valeur de cette exemption au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, qui s'en servirait pour donner à notre pays un système de garde des enfants dont nous avons le plus grand besoin. Si je me souviens bien, d'après notre rapport, dont nous attendons encore le suivi, cela vaudrait environ 170 millions de dollars en 1986.

L'autre énoncé que nous voulions mettre de l'avant, c'est qu'un système fiscal juste ne fait pas payer d'impôt aux pauvres. Nous croyons même que c'est absolument scandaleux de faire payer l'impôt aux pauvres. Pour éviter cela, nous demandons au gouvernement d'adopter un crédit qui s'appliquerait aux personnes à faible revenu et qui annulerait l'impôt à payer lorsque le revenu du ménage est inférieur au seuil de pauvreté de Statistiques Canada.

Nous nous rendons compte que certaines mesures prises récemment ont eu pour effet d'exempter d'impôt quelque 850,000 canadiens. Cependant, cela ne neutralise pas vraiment le nombre—qui, croyons-nous, se situe à quelque un million—des personnes qui ont été ajoutées à la liste des contribuables à cause de mesures précédentes. Nous y perdons de la différence qu'il y a entre 850,000 et 1 million.

Au sujet du crédit remboursable appliqué à la taxe de vente, nous jugeons qu'il est nécessaire à court terme pour protéger les gens à faible revenu contre l'effet négatif d'une augmentation de la taxe de vente. Mais pour cela, comme Louise l'a dit, je pense, dans son introduction, il faudrait augmenter le crédit et relever de son niveau actuel de 16,000\$, je pense, le seuil du revenu qui donne droit au crédit maximal.

A long terme, nous croyons que la seule solution satisfaisante du problème consiste à réduire et même à abolir la taxe de vente.

[Text]

Ms Dulude: To conclude, we are not impressed with the government's proposals for so-called tax reform. We do not think it will make our system better and we have made very clear recommendations to improve the tax system in a direction which would make it better for all Canadians. Thank you.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I welcome you here, Mrs. Dulude, and your associates.

There are three areas I want to touch on briefly. One relates to fairness and simplicity, the second would touch on phase 2, the reform of sales tax, and the third addresses progress in the system. You mention in your brief that the tax system should of course be fair and you are critical of government for failing to simplify the tax system.

It seems to me that these twin goals of fairness and simplicity may indeed be mutually exclusive in the sense that moves which are often taken to lead towards fairness have the effect of leading to more and more regulation and increased pages in the Income Tax Act. I cannot help but think of measures taken, for example, to restrict abuse of the capital-gains exemption, where, in order to prevent the conversion of ordinary income into the capital gains income, 100 or more pages were probably added to the act.

In the area of sales tax, it seems evident that objections to the widening of a base to, say, include things like food and clothing, while being perceived by some as being fairer, would have the effect of making the system more complicated and less simple. We had the introduction of an alternative minimum tax, which is certainly a complicating factor, motivated again by, I guess, some people's idea of fairness; and again the matter of joint filing, which I throw out and which I know your organization is opposed to.

• 1045

It seems to me a number of those measures have certainly led to complications in the system and have perhaps made it fair on the minds of some. But you have a criticism in your brief that the system is becoming more complicated and less simple. At the same time these are responses to demands for perceived fairness. How do you reconcile the two?

Ms Dulude: On the basis of the examples you give, I think it is quite clear that the complications are because the improvements brought to the system are incomplete. For example, if you are talking about the complications in the taxation of capital gains, the complication was there because there was the special treatment for dividends. If there had not been special treatment for dividends, and all dividends and capital gains were all taxable and all at the same rate, which is what we recommend, there would be no problem. It would be very simple. This is one example.

[Translation]

Mme Dulude: Pour conclure, les propositions du gouvernement en vue de ce qu'on appelle une réforme fiscale ne nous impressionne guère. Nous ne croyons pas qu'elles amélioreraient notre système et nous avons présenté des recommandations précises pour l'amélioration du système fiscal d'une manière qui améliorerait ce système pour tous les canadiens. Merci.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Bienvenue à vous, madame Dulude, et à vos assistantes.

Il y a trois domaines que j'aimerais aborder. Le premier se rapporte à la justice et à la simplicité, le deuxième à l'étape 2, c'est-à-dire la réforme de la taxe de vente et le troisième, la progressivité du système. Vous dites dans votre mémoire que le système fiscal devrait, bien sûr être juste et vous critiquez le gouvernement parce qu'il ne simplifie pas le système fiscal.

Il me semble que ces deux objectifs de la justice et de la simplicité sont peut-être incompatibles puisque les mesures qui sont souvent interprétées comme des facteurs de justice ont pour effet de multiplier les règlements et le nombre de pages que compte la Loi de l'impôt sur le revenu. Je songe, par exemple, aux mesures qui ont été prises pour limiter les abus relatifs à l'exemption des gains de capital: pour empêcher la conversion du revenu ordinaire en revenu des gains de capital, il a fallu ajouter à la loi une centaine de pages ou peut-être même davantage.

Dans le domaine de la taxe de vente, il semble évident que les objections à un élargissement de la base englobant, par exemple, les aliments et les vêtements, tout en étant perçue par certains comme plus juste, auraient pour effet de rendre le système plus compliqué et moins simple. Nous avons eu l'adoption d'une taxe minimale de remplacement, qui est certes un élément de complication, motivée, encore une fois, par l'idée de la justice que peuvent entretenir certains, semble-t-il; et encore une fois la question des rapports conjoints, que je rejette et à quoi s'oppose, je le sais, votre organisation.

Il me semble que plusieurs de ces mesures ont, certes, compliqué le système tout en le rendant juste aux yeux de certains. Mais une des critiques que vous formulez dans votre mémoire, c'est que le système devient plus compliqué et moins simple. Ce sont pourtant là des réactions à des demandes conformes à certains désirs de justice. Comment conciliez-vous ces deux choses?

Mme Dulude: D'après les exemples que vous donnez, il est très clair à mon avis que les complications s'expliquent par le caractère incomplet des améliorations apportées au système. Par exemple, si vous parlez des complications dans l'imposition des gains de capital, la complication s'explique par le traitement spécial des dividendes. S'il n'y avait pas eu de traitement spécial des dividendes, si tous les dividendes et tous les gains de capitaux étaient tous imposables et tous au même taux, et c'est ce que nous recommandons, il n'y aurait pas de problème ce serait très simple. Voilà un exemple.

[Texte]

The same thing with food and clothing. Of course if there were no sales taxes at all, you would not have that problem.

If you are asking us what we would exempt from sales tax, we have not addressed that question because we are still confident in the capacity of our group and of others not to see such an eventuality as a broadening of the sales taxes, so we will not enter into discussions about that at this point.

On the subject of the minimum tax, again, as I understand it—I have not looked at it for a while—our minimum tax is not a minimum tax at all, but a tax-averaging device. The fact that the government was trying to pass off a tax-averaging device as a minimum tax means it had to be complicated so people really would not understand what it was about.

Mr. Garneau: That is a good assessment.

Ms Dulude: I think that answers your point. Our point of view is that if there were real reform, it would be really simple.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I rather expected that response, as a result of our previous meetings.

Your position as an organization is that capital gains should be fully taxable, for example. Should there be indexation of a cost base for the taxation of capital gains? You believe, presumably, in fairness and progressivity. So in the name of fairness and progressivity and so on, should the cost of a capital item not be indexed in the calculation of any gains?

Ms Dulude: We have not adopted a specific resolution on that, but to speak for myself at the moment, this would appear to be a reasonable way to proceed, yes.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I know you personally have done a lot of work in the tax area, and I classify you as an expert in it, and I respect that. If capital gains were fully indexed, I wonder whether the amount of revenue government could hope to achieve from the taxation of capital gains would in fact be less than under the present regime. Do you have any off-hand opinion about that?

Ms Dulude: No; and I am sorry I did not have time to explore such points. In fact, I did not have time to read this book, which I very much would have liked to have read before coming here; the one I gave you an excerpt from. But the Constitutional Accord has been taking all of my time in the last three weeks. So I am sorry, I cannot answer.

[Traduction]

On peut en dire autant des aliments et des vêtements. Bien sûr, si la taxe de vente n'existait pas, le problème n'existerait pas non plus.

Si vous voulez savoir ce que nous exempterions de la taxe de vente, nous n'avons pas abordé cette question car nous avons toujours confiance que notre groupe et d'autres pourront ne pas voir se matérialiser cette éventualité de l'élargissement de la taxe de vente et c'est pourquoi nous n'allons pas entreprendre de discussions à ce sujet pour l'instant.

Pour ce qui est de la taxe minimale, encore une fois, si je comprends bien—je n'ai pas étudié cette question depuis un certain temps—notre taxe minimale n'est pas du tout une taxe minimale mais un dispositif pour la réduction de l'impôt à la moyenne. Pour que le gouvernement puisse essayer de faire passer un dispositif de réduction de l'impôt à la moyenne pour une taxe minimale, il a fallu compliquer les choses et faire en sorte que les gens ne comprennent pas vraiment de quoi il s'agissait.

M. Garneau: Voilà une bonne évaluation.

Mme Dulude: Je pense que cela répond à votre observation. Notre point de vue à nous c'est que, s'il y avait une véritable réforme, ce serait simple, en réalité.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je m'attendais assez à cette réponse de votre part à la suite de nos rencontres précédentes.

Votre organisation prend pour position que les gains de capital devraient être pleinement imposables, par exemple. Devrait-il y avoir indexation d'une base de coût pour l'imposition des gains de capital? Vous croyez, je le suppose, dans la justice et la progressivité. Au nom de la justice de la progressivité et de tout le reste, le coût d'un article d'immobilisation ne devrait-il pas être indexé dans le calcul des gains?

Mme Dulude: Nous n'avons pas adopté de résolution précise à ce sujet, mais, si j'ose parler en mon nom personnel, cela me semble effectivement une manière raisonnable de procéder.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je sais que vous avez personnellement beaucoup travaillé dans le domaine de l'imposition et je vous considère comme une spécialiste de ce domaine et je respecte votre compétence. Si les gains de capital étaient pleinement indexés, je me demande si le montant de revenu que le gouvernement pourrait espérer réaliser par l'imposition des gains de capital serait effectivement inférieur à ce qu'il est en vertu du régime actuel. Pouvez-vous vous former une opinion à ce sujet, à première vue?

Mme Dulude: Non; et je suis désolée de n'avoir pas eu le temps d'étudier ces points-là. Je n'ai même pas eu le temps de lire ce livre, ce que j'aurais beaucoup aimé pouvoir faire avant de me présenter devant vous; il s'agit du livre dont je vous ai cité un extrait. Mais l'Accord constitutionnel a occupé au complet mes trois dernières semaines. Par conséquent, désolée, je ne puis répondre.

[Text]

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): The point is one I have thought a lot about, because I know when people come before us and suggest that changes be made in the overall package, we intend to ask what alternative revenue sources they would find so we can continue to provide the programs we have and to improve upon them. A number of people have resorted to statements like, well, fully tax capital gains. Yet I suspect that if the capital base were fully indexed then the revenue that government would gather would likely be less than it will be under the proposed regime.

• 1050

Ms Dulude: I think that is a fair point, and we will consider that, though this would not apply for the new wealth tax that we recommend.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I am coming to that.

Ms Dulude: Also, lower retirement RRSP deductions turn into credits.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): That leads into my next point, and that was what other sources of revenue you would seek. Your brief says that there ought not to be any sales tax at all, for example. I think the revenue at the moment that is gleaned from sales taxes is something in the order of \$12 billion.

The Chairman: It is \$14 billion to \$15 billion.

An hon. member: It is 25% of the total.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): It is an extremely large figure and I think between 20% and 25% of federal revenues. I have to ask where government would then find the equivalent revenue in order to fund the social net and all the services people have come to expect. It appears that there is not much to be secured from capital gains. I do not know what is available if you eliminate RRSPs and pensions.

Is that the proposal NAC is putting forward: that there be no allowance for RRSP or pension deductions?

Ms Dulude: No, that is not the proposal. We believe that there should be some government encouragement of people saving—

An hon. member: Hear, hear!

Ms Dulude: —even though very few women, of course, are ever in a position to put much money into these plans. But the amount protected should not be more than an average income. To produce a pension that would be above that we think should be personal and should not be state-supported by other taxpayers, who for the most part cannot benefit from them. So that is only the specific answer.

Generally, as I say, we have indicated other sources of revenue, and certainly increasing the tax rates for upper-

[Translation]

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): C'est une question à laquelle j'ai beaucoup réfléchi car je sais, lorsque les gens se présentent devant nous et suggèrent de modifier le régime d'ensemble, nous avons l'intention de demander quels sont les autres sources de revenus que ces personnes pourraient trouver pour que nous puissions continuer à fournir les programmes actuels et à les améliorer. Beaucoup de gens ont dit, par exemple, qu'il fallait l'imposition intégrale des gains de capital. J'ai pourtant l'impression que si la base de capital était pleinement indexée, le revenu du gouvernement serait vraisemblablement inférieur à ce qu'il serait en vertu du régime proposé.

Mme Dulude: Je pense que vous avez raison, et nous allons examiner cela, mais cela ne s'appliquerait pas à la nouvelle taxe sur la richesse que nous recommandons.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'en viens à cela.

Mme Dulude: En outre, les déductions réduites appliquées au REÉR se transforment en crédit.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Cela m'amène au prochain point, qui est de savoir quelles autres sources de revenu vous rechercheriez. Vous dites, dans votre mémoire, par exemple, qu'il ne devrait y avoir aucune espèce de taxe de vente. Je pense que, à l'heure actuelle, le revenu de la taxe de vente est de l'ordre de 12 milliards de dollars.

Le président: Il s'agit de 14 à 15 milliards de dollars.

Une voix: C'est 25 p. 100 du total.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): C'est un chiffre énorme qui représente, je pense, de 20 à 25 p. 100 des recettes fédérales. Il faut se demander où le gouvernement trouverait un revenu équivalent pour financer la sécurité sociale et tous les services auxquels nous sommes habitués. Il semble qu'il n'y a pas beaucoup à obtenir des gains de capital. Je ne sais pas ce qui reste si vous éliminez les REÉR et les pensions.

Est-ce là la proposition de votre Comité: qu'il n'y ait pas de déduction qui s'applique au REÉR ni aux pensions?

Mme Dulude: Non, ce n'est pas là notre proposition. Nous croyons que le gouvernement devrait encourager l'épargne.

Une voix: Bravo!

Mme Dulude: Quoique très peu de femmes, bien sûr, en viennent un jour à placer beaucoup d'argent dans ces régimes. Mais le montant protégé ne devrait pas dépasser le revenu moyen. Créer une pension supérieure à cela, c'est, croyons-nous, une affaire personnelle que l'État ne doit pas appuyer par le moyen des autres contribuables, qui, pour la plupart, ne peuvent en profiter. Voilà donc uniquement la réponse précise.

En général, je l'ai déjà dit, nous indiquons d'autres sources de revenu et, à coup sûr, l'augmentation des taux

[Texte]

income Canadians, which we obviously would not oppose, would bring in some more money.

I guess what you would really like to see is a computer model that would show all of our recommendations. We would like very much to do that and, if we developed the capacity, we would be glad to provide you that; but at this point our organization, which is quite financially strapped and based on the work of volunteers, like the three of us, is not capable of doing that.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): But I am sure you would agree that there are not alternative sources out there to secure \$12 billion or \$15 billion, as the case may be.

Ms Dulude: Maybe not, but I am not sure because there are many other parings that we have recommended over the years. I remember the age and pension income deductions alone are worth \$1 billion. If you look at chunks like that, there is quite a lot of money out there. And we have not even started looking at the corporate tax system. It is something we do not have the capacity for at all now.

According to the Nielsen report, it is called "giving with both hands". There is a lot of money out there and some of it will be taken out as a result of—

The Chairman: All those items have been taken out, pretty well.

Ms Dulude: All of them? Well, I am sure we could find a few more if we set our minds to it.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I am trying to be earnest in pursuing this and I really would—

Ms Dulude: We are not asking that these changes be made overnight either. It is the direction. We would like the government to go in that direction. Of course, it would not make sense to abolish all sales taxes overnight, but we would like not to see our government determinedly and wilfully going in a regressive direction. We would like whatever changes are introduced to go the other way, and we would be, in that case, very willing to be patient and wait for maybe decades for it to reach those points and to work very closely with the government in trying to find reasonable accommodations.

But right now what we see is the opposite of goodwill in that sense. We see that there is a determination to advantage people who are already the best favoured in our society and that what is given to women, to parents. . . In fact, as we said, the relative position of parents will worsen under the tax reform proposals. What is given to

[Traduction]

de l'impôt chez les Canadiens à revenus élevés, ce à quoi nous ne nous opposerions manifestement pas, ferait rentrer plus d'argent.

Je suppose que ce que vous aimeriez vraiment voir, c'est un modèle informatique de toutes nos recommandations. C'est quelque chose que nous aimerions aussi beaucoup et, si nous ne pouvions nous donner cette capacité, nous nous ferions un plaisir de vous en communiquer le résultat; mais, pour l'instant, notre organisation, qui est passablement à l'étroit sur le plan financier et qui fonde son activité sur le travail des bénévoles, nous trois, par exemple, est incapable de le faire.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Mais vous êtes d'accord. J'en suis sûr, qu'il n'existe pas d'autres sources capables de produire de 12 à 15 milliards de dollars.

Mme Dulude: Peut-être pas, mais je n'en suis pas si sûr car il y a beaucoup d'autres mesures de dégraissage que nous avons recommandées avec les années. Je me souviens que les déductions fondées sur l'âge et sur le revenu de la pension à elles seules valent un milliard de dollars. Si l'on examine des blocs de ce genre, cela représente pas mal d'argent. Et nous n'avons même pas commencé à examiner le système fiscal des sociétés. C'est quelque chose que nous n'avons pas les moyens de faire pour l'instant.

D'après le rapport Nielsen, cela s'appelle «donner des deux mains». Il y a là-bas beaucoup d'argent et une partie en sera résultée du fait de. . .

Le président: Tous ces articles, ou presque, ont déjà été retirés.

Mme Dulude: Tous? Je suis sûr que nous pourrions en trouver quelques autres si nous nous y appliquions.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je suis sincère dans cette recherche et je voudrais vraiment. . .

Mme Dulude: Nous ne demandons pas que ces changements se produisent du jour au lendemain. Ce qui compte, c'est l'orientation. Nous aimerions que le gouvernement prenne cette orientation. Bien sûr, ce serait de la folie d'abolir soudain toute la taxe de vente, mais nous préfererions que notre gouvernement ne prenne pas, avec détermination et bien volontairement, une orientation régressive. Nous aimerions que les changements qui seront adoptés aillent dans l'autre sens et, dans ce cas, nous accepterions d'être très patientes, d'attendre des décennies peut-être avant de le voir atteindre cette destination et nous travaillerions en collaboration très étroite avec le gouvernement pour essayer de trouver des accommodements raisonnables.

Mais, pour l'instant, ce que nous voyons, c'est tout le contraire de la volonté de choisir cette direction. Nous voyons qu'on est bien déterminé à avantager les gens qui sont déjà les plus favorisés de notre société et que ce qui est donné aux femmes, aux parents. . . En réalité, comme nous l'avons dit, la position relative des parents va

[Text]

parents and what is given to low-income people is very measly.

• 1055

In fact, I saw projections showing that after the tax reform proposals—even though they would seem to give more to the very low-income people—by 1990 low-income people will be worse off than they would have been if none of the Conservative budgets had ever been introduced. This is what worries us—the direction, the intent, and the philosophy of the government.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): You have given the answer I think to a question I did not ask. My concern is, where does it come from? It is a very practical concern. I think I hear what you are saying. What I would urge and ask your organization to do, when you have the time, is to consider some realistic and viable alternatives. I think we are all, in here from all parties, very much interested in ways of funding these programs.

It is extremely difficult to replace a source of 20% to 25% of government revenue. You talk about a billion here and a billion there. It is still so far short of what is required that it really makes it difficult.

You did a while ago allude to a wealth tax or an inheritance tax. I am wondering if you could elaborate on your organization's position vis-à-vis that sort of approach to taxation. Do you advocate the institution of death and inheritance and succession taxes?

Ms Dulude: Yes, I think our belief would be that of the Carter commission that a buck is a buck. Also from the point of view of equal opportunities—which is of course a fundamental belief of our organization—the fact is there is now no estate tax in Canada. The point of departure of people in life is much more unequal than it need be. We have not gone to the point of stating what rates we would impose on that and no details have been assigned to it. It is only at the level of the principle we have adopted.

Mr. Garneau: Would you put it on top of the capital gain that is deemed to be realized at the death of a person? The succession duty will be on top of that or will eliminate the other?

Ms Dulude: I would have to think about that because in a lot of cases when it is family there is a roll-over anyway.

Mr. Garneau: I think it is for farmers.

Mr. Dorin: Small business.

Mr. Garneau: No, it is not, but for farmers it is.

[Translation]

empirer en vertu des nouvelles propositions de réforme fiscale. C'est très peu, ce qu'on donne aux parents et ce qu'on donne aux personnes à faible revenu.

En réalité, j'ai vu des projections montrant que, après l'adoption des propositions de réforme fiscale, qui ont pourtant l'air d'accorder davantage aux personnes à très faible revenu—vers 1990 les personnes à faible revenu se trouveront dans une situation pire que si aucun des budgets conservateurs n'avait été présenté. Voilà ce qui nous préoccupe—l'orientation, les intentions et la philosophie du gouvernement.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Vous avez fourni la réponse à une question que je n'ai pas posée. Ce que je veux savoir, c'est d'où cela provient? C'est une préoccupation très pratique. J'ai l'impression de comprendre ce que vous dites. Ce que je demanderais à votre organisation de faire, lorsque vous en aurez le temps, c'est d'envisager des solutions de remplacement pratiques et viables. Je crois que nous tous, à quelque parti que nous appartenions, sommes très intéressés aux moyens de financer ces programmes.

Il est extrêmement difficile de remplacer une source qui représente de 20 à 25 p. 100 des recettes du gouvernement. Vous parlez d'un milliard ici, d'un milliard là. C'est encore tellement peu par rapport à ce qu'il faut que l'affaire est vraiment difficile.

Il y a un moment, vous avez fait allusion à une taxe sur la richesse ou à une taxe sur les héritages. J'aimerais vous entendre préciser la position de votre organisation au sujet de cette approche de l'imposition. Préconisez-vous la mise en place d'impôts sur la mort et sur les héritages et sur la succession?

Mme Dulude: Oui je pense que nous serions d'accord avec la commission Carter pour dire qu'un dollar reste toujours un dollar. De plus, au point de vue de l'égalité des chances—qui est évidemment une des croyances fondamentales de notre organisation—c'est un fait qu'il n'y a pas d'impôt sur les successions au Canada. Il y a beaucoup plus d'inégalité qu'il n'est nécessaire au moment où les gens quittent la vie. Nous n'avons pas encore précisé quels seraient les taux que nous voudrions voir imposés à ce sujet et nous n'avons encore affecté personne à une étude détaillée de cette question. Nous avons seulement adopté le principe d'une telle mesure.

M. Garneau: Ajouteriez-vous cela au gain de capital qui est considéré comme étant réalisé au moment du décès? Est-ce que le droit de succession s'ajoutera à cela ou bien fera-t-il plutôt disparaître l'autre?

Mme Dulude: Il faudra que j'y réfléchisse davantage car, dans beaucoup de cas, lorsqu'il s'agit d'une famille, il y a transfert de toute façon.

M. Garneau: Je pense que c'est pour les agriculteurs.

M. Dorin: Des petites entreprises.

M. Garneau: Non, pas dans ce cas, mais pour les agriculteurs, oui.

[Texte]

Ms Dulude: For spouses—**The Chairman:** There is a tax roll-over from one spouse to another. That is when the death of both spouses, there is a deemed realization—a death.**Ms Dulude:** We would have to consider that more before answering that question.**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I just have a couple of further short questions relative to progressivity.

One point of interest I found in your brief was the suggestion that all parents should receive the family allowance, and it should not be taxable. I think that was the gist of your brief. I found that a bit surprising in the light of your desire for a progressive system. I am trying to understand how not taxing the family allowance in the hands of high-income Canadians would be progressive.

Ms Dulude: There is no inconsistency. We are looking at ability to pay. Starting from the point of view that people who have a lot more money have a greater ability to pay, they should pay more tax. Secondly, parents have a lesser ability to pay than non-parents. Therefore, that should be recognized if we are to have horizontal equity in our system. It is clear to all of us who have children that this is not the case at the present time. The type of recognition of parenthood we have in our tax and transfer system is not at all adequate. Even people with quite high incomes are severely stressed. Children are extremely expensive. This is one of the reasons why women and people are very reluctant to have children today—that, and the lack of child care, and generally government's lack of support of parents in all forms.

• 1100

We cannot understand this because it seems so self-defeating. The government is looking at the future and saying there are demographic horrors coming if we do not have children and we will have to have more immigration and this causes problems. On the other hand, it is not willing to give the resources today that are necessary.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I have trouble understanding your philosophical approach to the family allowance thing—saying it ought not to be taxable at all. A while ago, I thought I heard you say a buck is a buck, and to me it seems inconsistent.

The Chairman: I gather your view is that people should be taxed equally depending on their income, but those people who have children should receive their child

[Traduction]

Mme Dulude: Pour les conjoints. . .

Le président: Il y a un transfert fiscal d'un conjoint à l'autre. C'est lorsqu'il y a décès des deux conjoints qu'on considère qu'il y a réalisation—un décès.

Mme Dulude: Il nous faudrait étudier davantage cette affaire avant de répondre à votre question.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Seulement quelques petites questions encore au sujet de la progressivité.

J'ai trouvé intéressante dans votre mémoire, notamment, la suggestion que tous les parents reçoivent l'allocation familiale et que celle-ci ne soit pas imposable. Je pense que c'était-là l'essentiel de votre mémoire. J'ai trouvé cela un peu étonnant étant donné votre désir de voir en place un système progressif. J'essaie de comprendre comment ce serait progressif de ne pas imposer les allocations familiales que reçoivent les Canadiens à revenu élevé.

Mme Dulude: Il n'y a pas là d'incohérence. Ce que nous examinons, c'est la capacité de payer. Si l'on part du principe que les gens qui ont beaucoup plus d'argent sont plus capables de payer, ces gens devraient payer plus d'impôts. Deuxièmement, les parents sont moins capables de payer que les non-parents. En conséquence, cela devrait être reconnu si nous voulons que notre système fasse preuve de justice horizontale. Pour tous ceux d'entre nous qui ont des enfants, il est évident que tel n'est pas le cas à l'heure actuelle. La reconnaissance du rôle des parents n'est pas du tout suffisante dans notre système fiscal ni notre système de transfert. Les gens qui possèdent des revenus assez élevés sont eux-mêmes fortement axés. Les enfants coûtent extrêmement chers. C'est une des raisons qui font que les femmes et les hommes sont moins désireux d'avoir des enfants aujourd'hui—il y a cela et le manque de services de garde des enfants et, en général, le peu d'appui, sous quelle que forme que ce soit, que le gouvernement fournit aux parents.

Nous avons du mal à admettre cette conception, qui nous paraît terriblement stérile. Le gouvernement nous dit qu'à l'avenir, la situation démographique sera catastrophique si nous n'avons pas d'avantage d'enfants; il nous faudra recourir davantage à l'immigration, ce qui posera des problèmes. D'un autre côté, il n'est pas prêt à nous fournir les ressources dont nous avons besoin aujourd'hui.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'ai du mal à comprendre votre thèse au sujet des allocations familiales qui, selon vous, ne devraient absolument pas être imposables. Tout à l'heure, je vous ai entendu dire qu'un sou est un sou et il me semble là que vous vous contredisez.

Le président: D'après vous, j'imagine, il faudrait que tous les contribuables soient également imposés en fonction de leurs revenus, mais que ceux qui ont des

[Text]

benefit in a grant from the state in terms of an enhanced family allowance.

Ms Dulude: We should all get the same base—

The Chairman: Family allowance.

Ms Dulude: Yes, which is the simplest.

The Chairman: But the differential between people should be treated on the income scale and the progressive income tax system. Is this the view you have taken?

Ms Dulude: Yes.

The Chairman: In other words, you take away the tax component of the child benefit system.

Ms Dulude: Yes.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I have one final question, Mr. Chairman. It relates to the sales tax proposals.

The national sales tax option is one which I think would be up-front and visible and there for all to see and it may be that of the three, many would prefer it for this reason.

My question to you is this: If it could be demonstrated to you that the refundable sales tax credit were such that the people who should be protected in your estimation were protected, would you favour a comprehensive broad based tax which would tax everything, including food and clothing, at a lower rate? Or given the alternatives, would you hold out for the exemption of say, food, which would result in a higher rate on other things? I am asking you to assume that the refundable sales tax credit would protect the low-income Canadians.

Ms Dulude: I cannot answer your question because, first, I cannot assume that. Secondly, that is not the only problem, because even if I assumed an adequate refundable credit, there still would be the fact that the middle-income taxpayers are paying more than their share in relation to other income taxpayers, so it would still be making the system less progressive because the upper-income people who would not be getting the refundable credit would be disadvantaged at that point. Thus it would still not be satisfactory to us for this reason and for the fact that it enormously complicates the system.

What mystifies us is why the government would want to go that route if it is not trying to hide the fact that it is taxing people. If you want to tax people in a clear

[Translation]

enfants bénéficient de prestations pour enfants conçues comme une subvention versée par l'État sous la forme d'allocations familiales et dont le montant serait relevé.

Mme Dulude: Nous devrions tous avoir la même chose à la base.

Le président: Les allocations familiales.

Mme Dulude: Oui, c'est le plus simple.

Le président: Parallèlement, les contribuables seraient traités différemment en fonction de leur niveau de revenus et compte tenu de la progressivité de l'impôt. C'est là votre point de vue?

Mme Dulude: Oui.

Le président: En d'autres termes, vous voulez défiscaliser le mécanisme des prestations pour enfants.

Mme Dulude: Oui.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Une dernière question, monsieur le président. C'est au sujet des propositions sur la taxe de vente.

L'option de la taxe de vente nationale serait à mon avis la plus franche, celle qui offre le plus de transparence et que tout le monde serait en mesure de comprendre; c'est pourquoi, parmi les trois options en présence, il me semble qu'elle pourrait obtenir un maximum de suffrage pour cette raison.

Ma question est la suivante: si le crédit d'impôt remboursé au titre de la taxe de vente était un montant suffisant pour protéger tous les gens qui à votre avis ont besoin d'être protégés, seriez-vous en faveur d'une taxe de vente d'application générale, au titre de laquelle tous les biens seraient taxés, y compris l'alimentation et les vêtements, à un taux réduit? Ou, si c'était possible, maintiendriez-vous l'exemption sur l'alimentation, par exemple, ce qui se traduirait par l'application d'un taux plus élevé sur les autres biens? Je vous demande de prendre pour hypothèse que le crédit d'impôt remboursable au titre de la taxe de vente protégera les Canadiens à faible revenu.

Mme Dulude: Tout d'abord, je ne peux répondre à votre question parce qu'il m'est impossible de partir d'une telle hypothèse. En second lieu, le problème n'est pas si simple, car même si je parlais du principe que le crédit d'impôt remboursable va être suffisant, il n'en demeure pas moins que les contribuables à revenu moyen paient plus que leur part par rapport aux contribuables appartenant aux autres catégories de revenu, et cela nuirait à la progressivité du système parce que les contribuables dont les revenus dépassent la limite qui leur permettrait de toucher le crédit d'impôt remboursable seraient alors désavantagés. Donc, pour cette raison-là, les mesures envisagées ne nous paraissent pas satisfaisantes. D'ailleurs, tout cela aurait pour effet de compliquer énormément le dispositif fiscal.

Mais on cherche à comprendre pourquoi le gouvernement envisage cette solution-là à moins que ce ne soit parce qu'il cherche à camoufler la réalité fiscale.

[Texte]

manner, you do it up front. You do it in the fairest way—on their income.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): But I think in fairness, we have just determined that you cannot possibly... I think you have indicated that it would take generations to find ways to come up with enough cash to replace the current sales tax regime.

Everyone in the country, I think, agrees that there has to be sales tax reform. The present regime is grossly unfair. There are all sorts of things wrong with it; we know that. We have to find some alternatives to make it better, to make it fair and more equitable. I am wondering, then, if your organization has some suggestions to committee. If you dislike the proposals that are out there, what would you do as an alternative?

Ms Dulude: We would phase out all sales taxes gradually.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): With respect, that is no answer. There is \$15 billion out there and this is not Utopia.

Ms Dulude: This is the problem. You say find other sources of income, find solutions that are realistic but by definition, you consider what we propose as unrealistic.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Not at all, but—

Ms Dulude: If you do not really seriously consider—

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): —you have said yourself, Ms Dulude, that it would take generations, I think that was your expression, to find substitute revenue.

Ms Dulude: No, I did not say that.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I thought you did.

Ms Dulude: No, I did not.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Decades; I am sorry. I guess what we are interested in is something practical.

• 1105

I respect what you are saying, but you have not given any answers. You are saying to forget about \$15 billion worth of revenue. On top of that, you are saying to go out and find more money for child care and forget about sales tax. With all due respect, I do not think it is very practical. It is not an answer. Why are you here?

[Traduction]

Si l'on entend soumettre les gens à l'impôt, eh bien il faut le faire franchement. Il faut le faire de la manière la plus équitable possible, c'est-à-dire en imposant le revenu.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Mais je pense justement que du point de vue de l'équité, nous venons de voir qu'il n'est pas possible... Vous venez de dire que ça prendrait des générations avant que nous puissions trouver l'argent nécessaire pour remplacer l'actuel système de la taxe de vente.

Je pense qu'à peu près tout le monde au Canada est d'accord sur la nécessité d'aboutir à une réforme de la taxe de vente. Le système actuel est tout à fait injuste, il comporte des tas d'anomalies, et cela nous le savons. Nous devons donc trouver d'autres solutions permettant de l'améliorer, et de le rendre plus équitable et plus juste. Je me demande donc si votre organisation n'aurait pas certaines propositions à faire au Comité. Si vous n'êtes pas favorables aux propositions qui ont déjà été formulées, êtes-vous en mesure d'en proposer d'autres?

Mme Dulude: Nous sommes pour une élimination progressive des taxes de vente.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Permettez-moi de penser que votre réponse n'en est pas une. Il s'agit de 15 milliards de dollars et il ne faut donc pas rêver.

Mme Dulude: Voilà le problème. Vous dites: eh bien, trouvez d'autres sources de revenu, trouvez des solutions réalistes alors que vous taxez automatiquement de réalisme tout ce que nous proposons.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Non, pas du tout, c'est simplement que...

Mme Dulude: Puisque vous ne prenez pas vraiment au sérieux...

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): ... madame Dulude, vous nous avez vous-même dit qu'il faudrait des générations entières, je pense que c'est bien l'expression que vous avez utilisée, avant que nous puissions trouver d'autres sources de revenu.

Mme Dulude: Non, ce n'est pas cela que j'ai dit.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): C'est pourtant ce que j'avais compris.

Mme Dulude: Non, ce n'est pas ce que j'ai dit.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Des décennies, excusez-moi. Je pense que nous cherchons surtout des solutions pratiques.

Je respecte ce que vous dites, mais vous ne m'avez pas donné de réponse. Vous nous dites de laisser tomber les 15 milliards de recettes. De plus, vous dites qu'il faut aller chercher davantage d'argent pour financer un programme de garde d'enfants, tout en laissant tomber les recettes provenant de la taxe de vente. Sauf le respect que je vous dois, je trouve que votre approche n'est pas très pratique. Vous n'avez pas répondu à la question. Pourquoi vous êtes-vous présentées devant le Comité?

[Text]

Ms Dulude: I am not going to repeat it. I already indicated many sources of additional revenue which could—

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Yes, but you agree they are miniscule. They are nothing compared to the sales tax revenue.

Ms Dulude: I do not agree they are miniscule at all. I think the sources of additional revenue we have indicated are very large.

Mr. Garneau: I will ask for your comment on three different subjects as quickly as possible.

En ce qui concerne la question des bénéfices à la famille, je ne sais pas si vous avez eu l'occasion de prendre connaissance du mémoire qui nous a été présenté hier par M. Shillington où il est démontré que la réforme fiscale, ajoutée au budget de 1985-1986, fait en sorte que les bénéfices à la famille sont réduits. Vous avez évalué ces pertes à 100 millions de dollars. Avez-vous pris connaissance du mémoire de M. Shillington?

Mme Dulude: Non, mais ces 100 millions de dollars auxquels nous faisons allusion. . .

M. Garneau: C'est uniquement dans le cadre de la réforme fiscale.

Mme Dulude: Cela a trait uniquement au changement au revenu net décrit dans le Livre blanc, à la page 30 de la version anglaise. Il est démontré que la transformation des déductions pour le Régime de pensions du Canada et l'assurance-chômage en crédits aurait pour résultat de faire augmenter le revenu net imposable, ce qui ferait que les familles ayant un revenu de plus de 24,000\$ perdraient globalement environ 100 millions de dollars. Cela, c'est à part d'autres pertes attribuables au fait que les allocations familiales seront imposées pour la première fois. Si je comprends bien, il y avait une autre perte. . .

M. Garneau: Je croyais que vous évaluiez cela uniquement à 100 millions de dollars, parce que les pertes. . .

Mme Dulude: C'est plus que cela.

M. Garneau: . . . de revenu ou de transfert vers les familles représentent beaucoup plus que 100 millions de dollars.

Mme Dulude: J'ai bien hâte de voir les chiffres de M. Shillington.

M. Garneau: Je voulais savoir si ces chiffres coïncidaient avec vos données. Ils ont donné l'exemple d'une famille de deux enfants en Ontario. Dans ce cas, le crédit d'impôt et les bénéfices à la famille passeraient. . . Je parle du revenu familial et non du revenu individuel, parce que pour plusieurs des bénéfices, les revenus sont additionnés. Donc, les bénéfices pour une famille ayant un revenu de 30,000\$ passeraient, pour chaque enfant, de 955\$ qu'ils étaient en 1984 à 508\$ en 1991. Est-ce que ces

[Translation]

Mme Dulude: Je ne vais pas répéter la réponse. J'ai déjà dit qu'il y a beaucoup de sources de recettes supplémentaires qui pourraient. . .

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Oui, mais vous avez convenu que ces sources sont minuscules. Elles sont insignifiantes par rapport aux recettes provenant de la taxe de vente.

Mme Dulude: Je ne conviens pas du tout que ces sources soient minuscules. Je crois que les sources de recettes supplémentaires dont j'ai parlé sont très importantes.

M. Garneau: Je vais vous demander de faire des observations sur trois sujets différents, aussi rapidement que possible.

I do not know whether you have had an opportunity to look at the brief presented to the committee yesterday by Mr. Shillington, where he demonstrates that the tax reform proposal, coupled with the 1985-1986 budget, will result in a reduction of family benefits. You estimated there would be a \$100 million reduction. Have you seen Mr. Shillington's brief?

Ms Dulude: No, but the \$100 million to which we refer—

Mr. Garneau: Relate only to the tax reform proposals.

Ms Dulude: The \$100 million refers only to the change in net income described on page 30 of the English version of the white paper. The table shows that the conversion of CPP and UI deduction into credits results in increased net taxable income. This means that families with incomes over \$24,000 would lose approximately \$100 million altogether. This does not take into account other losses resulting from the fact that family allowances will be taxed for the first time. I believe there was another reduction in income—

Mr. Garneau: I thought your figure was only \$100 million. However, the losses—

Ms Dulude: It is more than that.

Mr. Garneau: —in income or in transfers to families will amount to much more than \$100 million.

Ms Dulude: I would certainly like to see Mr. Shillington's figures.

Mr. Garneau: I wanted to know whether his data agreed with yours. He gave the example of a family with two children living in Ontario. For such a family, the child tax credit and the family benefits would change—I am referring to family income, not individual income, because in the case of a number of the benefits, the incomes are added together. The benefits for a family with an income of \$30,000 would go from \$955 per child, the 1984 figure, to \$508 per child in 1991. Do these figures

[Texte]

chiffres-là coïncident avec vos projections? Est-ce que vos données coïncident avec celles de M. Shillington?

Mme Dulude: Disons que nos chiffres sont beaucoup plus incomplets que les siens, mais, le connaissant, j'ai la conviction que ses chiffres sont bons. Il n'y a aucune contradiction entre ses chiffres et les nôtres.

M. Garneau: Il nous disait hier que les bénéficiaires aux enfants d'une famille ayant un revenu de 10,000\$ passeraient de 829\$ à 803\$. De 1984 à 1991, en dollars de 1987, il y a des pertes considérables, et c'est ce que vous voulez dire dans votre mémoire. Donc, c'est à des coupures de cet ordre de grandeur-là que vous faites allusion dans votre mémoire.

Mme Dulude: En partie.

M. Garneau: D'accord. Mon autre question concerne la progressivité. Je voudrais savoir ce que vous considérez comme étant juste en termes de progressivité. Vous m'avez montré le document du ministre des Finances sur la réforme fiscale de 1987. À la page 37 de la version anglaise, un tableau indique qu'avant la réforme fiscale, la part de l'impôt fédéral payé par les gens dont le revenu excède 50,000\$ était de 35 p. 100. Après la réforme fiscale, la part de l'impôt payé par ce même groupe va passer à 36.2 p. 100. Donc, elle augmente de 1.2 p. 100.

• 1110

Mme Dulude: À quels chiffres vous réferez-vous?

M. Garneau: À la page 37, on a les revenus de 50,000\$ à 100,000\$, ceux de 100,000\$ et plus. . .

Mme Dulude: Oui, pour les 100,000\$ et plus, il y a une augmentation de 0.3 p. 100, n'est-ce pas?

M. Garneau: C'est cela, et pour les 50,000\$ et plus, cela passe de 22.8 p. 100 à 23.8 p. 100; cela augmente de 1 p. 100. J'ai arrondi les chiffres: 34.9, 35. D'après vous, quelle proportion devrait être perçue des gens qui gagnent 50,000\$ et plus pour atteindre le degré de progressivité que vous souhaitez?

Mme Dulude: Je voudrais d'abord revenir à ce que vous avez dit sur les pertes pour les familles. Il y a deux points, et il y en a un sur lequel on n'a pas mis l'accent. Premièrement, on a dit que la réforme proposée imposerait un fardeau plus important aux parents comparativement aux non-parents, ce à quoi nous nous opposons fortement. Ce qui n'a pas été signalé, c'est que les bénéfices de la réduction des taux d'impôt vont surtout profiter aux hommes. La réduction des prestations aux enfants pénalise les femmes. Ce sont elles qui reçoivent le crédit d'impôt, l'allocation familiale. Le crédit d'impôt remboursable va aux femmes et il diminuera.

The Chairman: Why does the refundable tax credit go to women?

[Traduction]

agree with your projections? Are your data in line with Mr. Shillington's?

Ms Dulude: Our figures are much less complete than his, but, since I know him, I feel sure his figures are correct. There is no contradiction between his figures and ours.

Mr. Garneau: He told us yesterday that benefits for children paid to families with an income of \$10,000 would drop from \$829 to \$803. There are some significant losses between 1984 and 1991, in 1987 dollars. That is the point you were making in your brief. These are the type of cuts you are referring to in your brief.

Ms Dulude: In part.

Mr. Garneau: Right. My other question concerns progressivity. I would like to know what you consider to be fair as regards progressivity. You showed me a document on the 1987 tax reform tabled by the Minister of Finance. The table on page 37 of the English version shows that before tax reform, the share of federal tax payable by individuals whose income was over \$50,000 was 35%. After tax reform, the share of federal tax payable by this group will increase to 36.2%. The increase in their share is therefore 1.2 percentage points.

Ms Dulude: Which figures are you referring to?

Mr. Garneau: On page 37, there is a line for individuals in the \$50,000 to \$100,000 range, those will \$100,000 and more. . .

Ms Dulude: Yes, in the case of individuals with incomes of \$100,000 and more, there has been a 0.3-percentage-point increase, has there not?

Mr. Garneau: That is correct, and for those in the \$50,000 to \$100,000 income range, the figure goes from 22.8% to 23.8%; for a 1-point increase. I rounded off the figures: The actual figure is 34.9%, but I mentioned 35%. In your opinion, what share of the federal tax should be paid by people earning \$50,000 and more in order to achieve the sort of progressivity you consider desirable?

Ms Dulude: I would first like to come back to what you said about the loss of income for families. There are two points, one of which has not been stressed. First, we said that the proposed reform would impose a much heavier burden on parents compared to people who are not parents. We are very strongly opposed to this approach. The point that was not made was that the reduced taxation rates will benefit mainly men. The reduction in benefits for children will penalize women. They are the people who get the child tax credit and the family allowance. The refundable tax credit is paid to women, and it will be reduced.

Le président: Pourquoi le crédit d'impôt remboursable va-t-il aux femmes?

[Text]

Mr. Garneau: It depends on the one who takes the—

Ms Dulude: It does not always go to women, if the father has custody of the children.

The Chairman: If there is one earner in the family, is the refundable credit not paid to the person who is the tax filer?

Ms Dulude: No. The refundable credit, like the family allowance, is paid to the mother.

The Chairman: Only if it is refundable.

Ms Dulude: All the refundable credits. The refundable child tax credit is paid—

The Chairman: All right. But to the extent it is refundable, in many cases—

Ms Dulude: You mean it offsets the tax. I follow you. Yes.

The Chairman: —people remember it as a tax credit. So people who pay taxes reduce the amount they pay by the amount that is due to them.

Ms Dulude: I stand corrected.

The Chairman: So it really does not go to the mother; it goes to the taxpayer.

Ms Dulude: Yes, to the extent that it offsets the tax. Yes. The rest goes to the mother.

The Chairman: If there is a refund.

Ms Dulude: If there is a refund.

M. Garneau: Quelle augmentation devraient subir les gens qui gagnent 50,000\$ et plus pour que ce quoi considéré comme étant suffisamment progressif pour rencontrer l'objectif que vous énoncez?

Mme Dulude: Je regrette, nous n'avons pas fait une étude assez précise pour pouvoir répondre à cette question. J'aimerais pouvoir le faire. Cependant, quand je regarde ces chiffres, quand je vois cette infusion de milliards de dollars du secteur corporatif pour diminuer les impôts des gens, je trouve scandaleux que la réduction pour les personnes gagnant moins de 15,000\$ ne soit que de 0.3 p. 100 alors que pour les gens gagnant plus de 100,000\$, une augmentation de 0.3 p. 100, c'est insignifiant. Je ne peux pas donner de chiffres précis, mais la redistribution dans le système actuel est insignifiante, alors qu'on a l'occasion d'effectuer des changements qui, à tout le moins, pourraient éliminer les personnes qui sont sous le seuil de la pauvreté du système d'impôt. Il n'y a eu aucune tentative dans cette direction. Comme les autres tableaux le démontrent, on a accepté qu'une grosse proportion des familles et des personnes ayant les revenus les plus élevés paient moins d'impôt et retirent les plus importants bénéfices de cette réforme.

• 1115

Je devrais toujours parler au conditionnel, parce que j'espère que ce Comité va recommander des changements qui rendront la situation plus progressive.

[Translation]

M. Garneau: Tout dépend du conjoint qui prend le...

Mme Dulude: Il n'est pas toujours payé aux femmes, si c'est le père qui a la garde des enfants.

Le président: Si un seul membre de la famille subvient à ses besoins, le crédit imposable n'est-il pas payé au déclarant?

Mme Dulude: Non. Le crédit remboursable, tout comme l'allocation familiale, est versé à la mère.

Le président: Uniquement s'il est remboursable.

Mme Dulude: Je parle de tous les crédits qui sont remboursables. Le crédit d'impôt pour enfants est versé...

Le président: D'accord. Mais dans la mesure où le crédit est remboursable, dans bien des cas...

Mme Dulude: Vous voulez dire que le crédit est déduit de l'impôt payable. Je comprends. Oui.

Le président: ... les gens pensent à un crédit d'impôt. Donc, ceux qui paient des impôts soustraient le crédit d'impôt pour enfants du montant payable.

Mme Dulude: Vous avez raison.

Le président: Le crédit d'impôt n'est donc pas versé forcément à la mère; il est versé au contribuable.

Mme Dulude: Oui, s'il est utilisé pour diminuer l'impôt à payer. Oui. Le reste est versé à la mère.

Le président: S'il y a un remboursement.

Mme Dulude: Oui, s'il y a un remboursement.

Mr. Garneau: What sort of an increased share should be paid by people earning \$50,000 and more to make the system progressive enough to meet the objectives you have laid out?

Ms Dulude: Unfortunately, our studies were not detailed enough to enable us to answer the question. I would like to be able to answer it. However, when I look at the figures, when I see the billions of dollars coming from the corporate sector to reduce people's income taxes, I think it is scandalous that people earning under \$15,000 will only be paying 0.3% less overall tax, while people earning over \$100,000 will only be paying 0.3% more. That is an insignificant amount. I cannot give you any specific figures, but the redistribution of the tax burden is insignificant under the proposed new system. We have an opportunity to make changes that could at least ensure that people below the poverty line do not have to pay income tax. Nothing of the kind has been undertaken. As the other tables show, the fact is that the vast majority of families and individuals with the highest incomes will pay less tax and will receive the greatest benefits from the proposed reform.

I should be speaking in the conditional tense, because I hope the committee will recommend changes to make the proposed system more progressive.

[Texte]

M. Garneau: C'est pour cela que je vous pose cette question-là. Je regardais le tableau comparatif que vous nous avez donné, le tableau publié par Brookings Institution. Si on acceptait que le taux de taxation marginal supérieur soit ni le plus élevé ni le plus bas parmi les pays dont il est question, mais le taux moyen qui, d'après ce que je peux voir, est d'environ 60 p. 100 comparativement à 50 p. 100 dans la situation actuelle, et si on l'appliquait à ceux gagnant 50,000\$ et plus, on irait chercher environ 1.2 milliard de dollars de plus chez ce groupe, et cet argent serait redistribué, j'imagine, à ceux qui gagnent moins. Est-ce que cela contribuerait à atteindre l'objectif que vous visez, soit la progressivité? Il est sûr qu'à un moment donné, augmenter le taux marginal de taxation supérieur devient improductif. Il se produit ce qui s'est produit en Suède: les grands joueurs de tennis vont s'établir à Monaco; les grands producteurs de cinéma vont s'établir à Monaco. Finalement, on atteint un taux de rendement décroissant. C'est pour cela que je prenais un taux moyen parmi les pays les plus taxés. On voit que cela fait une différence de seulement 1.2 ou 1.5 milliard de dollars. Je me demandais si cette marge de manoeuvre rejoignait vos objectifs.

Mme Dulude: Possiblement, mais je ne peux pas l'affirmer. Vous ne me donnez pas de chiffres par famille.

M. Garneau: Non, les chiffres sont par catégorie de revenus.

Mme Dulude: Je répète que nous ne voudrions pas que les prestations aux parents de ces catégories soient affectées, parce même ces parents trouvent leur fardeau fiscal...

M. Garneau: Vous voulez dire qu'une famille qui gagne 100,000\$ et qui a trois enfants devrait être traitée différemment d'une famille de 100,000\$ qui n'a pas d'enfants?

Mme Dulude: Absolument.

M. Garneau: C'est un principe que j'accepte, mais parlons de la progressivité. Qu'est-ce que c'est pour vous, la progressivité? Est-ce ajouter 5 p. 100, 2 p. 100, 3 p. 100? Il faut travailler en termes concrets si l'on veut faire des recommandations. On pourrait recommander au gouvernement d'accroître la progressivité. Ce ne serait pas nécessairement des propositions rencontrant à 100 p. 100 vos objectifs, mais à quel niveau pourriez-vous dire que vous êtes satisfaite?

Mme Dulude: Si j'avais le temps et si j'avais accès à un ordinateur et à vos experts, je pourrais probablement vous répondre assez rapidement.

M. Garneau: Mon expert est assis derrière moi. Je n'en ai pas d'autres.

Je voudrais revenir à la question de la taxe de vente. Hier, nous avons reçu trois groupes: le Conseil économique du Canada, le C.D. Howe Institute et Informetrica. Les trois nous ont dit en termes très eloquents, à l'aide de grandes analyses économiques, que le changement de la taxe fédérale actuelle en une taxe de

[Traduction]

Mr. Garneau: That is why I asked the question. I was looking at the comparative table you submitted, the one published by the Brookings Institution. If we were to accept that the highest marginal tax rate should be neither the highest nor the lowest maximum rate among the countries listed here, but rather the average maximum rate of those countries, the figure would be approximately 60%, rather than the 50% rate we have at the moment. If we were to apply this 60% rate to individuals earning \$50,000 and over, we would collect approximately \$1.2 billion more from this group of taxpayers. Furthermore, the money would be redistributed to those with lower incomes. Would such an initiative help achieve the objective of progressivity you have in mind? There is no doubt that at a certain point, increasing the highest marginal tax rate becomes unproductive. You get a situation similar to what happened in Sweden: the major tennis players will go to live in Monaco, along with the major film producers. In the end, there is a diminishing rate of return. That is why I was taking the average rate of the countries with the highest taxes. The difference is only \$1.2 billion or \$1.5 billion. I was wondering whether this amount would be in keeping with your objectives.

Ms Dulude: Possibly, but I cannot say so for sure. You are not giving me figures per family.

Mr. Garneau: No, the figures are by income range.

Ms Dulude: I repeat that we would not want the benefits paid to parents in these groups to be affected, because even these parents find that their tax burden...

Mr. Garneau: You mean that a family with an income of \$100,000 and three children should be treated differently from a family with an income of \$100,000 and no children?

Ms Dulude: Definitely.

Mr. Garneau: I agree with the principle, but we are talking about progressivity. How do you define progressivity? Does it mean adding 5%, 2% or 3% to the rates? We have to be specific, if we are going to make recommendations. We could recommend that the government make the tax system more progressive. Our proposals might not meet your objectives on all counts. What sort of proposal would you find satisfactory?

Ms Dulude: If I had the time and if I had access to a computer and to your experts, I could probably answer you fairly quickly.

Mr. Garneau: My one and only expert is sitting here behind me. I do not have any others.

I would like to come back to the sales tax issue. Yesterday, we heard from three groups: the Economic Council of Canada, the C.D. Howe Institute and Informetrica. The three groups were very eloquent and told us, using their economic analyses, that changing the present federal tax into a broadened sales tax would

[Text]

vente élargie augmenterait les investissements, créerait des emplois, rendrait l'économie canadienne plus concurrentielle et accroîtrait, dans l'ensemble, la richesse collective des Canadiens. Vous, vous nous dites qu'il faut abolir complètement la taxe de vente. Comment répondez-vous à ces experts qui nous ont dit exactement le contraire hier, avec des analyses à l'appui, M^{me} Maxwell, M. Carmichael et M. McCracken? Leurs positions sont tout à fait contraires aux vôtres, et ils ont fait des analyses statistiques et économiques très sophistiquées. Nous lancez-vous cela comme un principe? Avez-vous fait des analyses statistiques pour démontrer que leurs analyses ne sont pas bonnes?

• 1120

Mme Dulude: Je pense que leurs déclarations et les nôtres ne sont pas nécessairement contradictoires. Je suppose que ces gens-là partent du point de vue de M. Wilson. M. Wilson ne défend pas les taxes de vente en elles-mêmes; il dit qu'il faut des réformes à la taxe de vente, parce que la taxe de vente actuelle est injuste, car elle a pour effet de pénaliser les produits domestiques, etc. Il part de là pour dire qu'il faut étendre la taxe de vente aux autres.

On peut aller dans l'autre direction—ce n'est pas un exercice économique, mais un exercice de logique—et dire que ces injustices n'existeraient pas si toutes les taxes de vente étaient diminuées ou abolies.

Donc, il est bien possible qu'il n'y ait pas de contradiction entre les déclarations que vous avez entendues hier et les nôtres. Les prémisses sont différentes.

M. Garneau: On vit dans un monde réel, en 1987. Croyez-vous qu'il serait possible d'ajouter 15 milliards de dollars à l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés demain matin tout en gardant notre économie canadienne concurrentielle avec l'étranger?

Mme Dulude: J'ai clairement dit tout à l'heure que nous ne nous attendions pas à ce que cela se fasse demain matin. Nous aimerions que le gouvernement manifeste l'intention d'aller dans la direction d'un système plus progressif, d'un système qui, à la longue, atteindrait le but d'une répartition juste entre les divers groupes de revenus et les parents et les non-parents. Ce que nous voyons, c'est le contraire. L'actuelle philosophie du gouvernement tend à rendre le système moins progressif.

Mr. Dorin: I am going to be very brief. I would like you to elaborate on a couple of points you mentioned earlier. Somebody mentioned something to do with \$170 million available.

Ms Dulude: The tax expenditure in the form of a child care deduction is, according to the Shirley Martin study, \$170 million now. We think this is a total waste. It is not the proper way to spend the money. We think it should be turned over to Health and Welfare to be put in the package of direct subsidies to the child care system we are asking for.

[Translation]

increase investment, create jobs, make the Canadian economy more competitive and, generally speaking, increase the collective wealth of Canadians. You tell us that we must completely abolish the sales tax. What is your response to the experts who told us exactly the opposite yesterday, with supporting documentation? I am referring to Ms Maxwell, Mr. Carmichael and Mr. McCracken. Their positions are diametrically opposed to yours, and they have done some very sophisticated statistical and economical analysis. Is your position one of principle? Have you done any statistical analyses to demonstrate that their analyses are not correct?

Ms Dulude: In my opinion, their statement and ours are not necessarily contradictory. I suppose that they are working from Mr. Wilson's point of view. Mr. Wilson does not defend the sales tax as such; he says that the sales tax must be reformed, because it is unfair in its present form, because it penalizes Canadian products, and so forth. He works from this principle to say that the sales tax must be extended to other products.

One could take the opposite approach—not from an economical, but rather from a logical, point of view—and say that there would be injustice if all the sales taxes were reduced or abolished.

It is therefore quite possible that there is no contradiction between the statements you heard yesterday and what we have told you today. The premises are different.

Mr. Garneau: We are living in the real world, it is 1987. Do you think it would be possible to add \$15 billion to personal and corporate income tax tomorrow, and still keep the Canadian economy competitive with other countries?

Ms Dulude: I said quite clearly earlier that we did not expect this to happen overnight. We would like the government to show its intention to head toward a more progressive system, a system which, in the long run, would distribute the burden fairly between the various income groups, parents and people without children. We see the opposite happening. The government's current philosophy tends to make the system less progressive.

M. Dorin: Je serai très bref. Je vais vous demander de nous donner davantage de détails concernant certains points que vous avez soulevés tout à l'heure. Quelqu'un a parlé de 170 millions de dollars qui sont disponibles.

Mme Dulude: D'après le rapport de Shirley Martin, les déductions de frais pour garde d'enfants représentent 170 millions de dollars à l'heure actuelle. A notre avis, il s'agit là d'une perte sèche. Ce n'est pas de cette façon qu'il faut dépenser l'argent. A notre avis, il faut verser ces sommes au ministère de la Santé du du Bien-être social pour qu'il puisse donner des subventions directes au régime de garde d'enfants que nous avons proposé.

[Texte]

Mr. Dorin: This is for the current child care deduction.

Ms Dulude: Yes, this is its current value.

Mr. Dorin: You are suggesting it should not be allowed and that the money should be used in a different way.

Ms Dulude: Yes. We do not want it to get taken out of there and not put in the other one. There is a tendency for the money to just disappear and not to be allocated to the same problem in another department.

Mr. Dorin: This is the only other question I have. You also said something about the age and pension exemptions. You suggested, I take it, that you would eliminate those or that those were the areas where there was revenue to be gained.

Ms Dulude: Yes, we do not think either of them serve any particularly worthy purpose. They clearly give advantages to those who are already well off. Those who have this kind of pension income are those who all their lives were better off and who were contributing to good plans.

In the case of the age exemption, the fact that it has been changed into a credit now means we are going to have to re-evaluate who gets it. As an exemption it was clearly very bad. Most women over the age of 65 are not in the tax system at all. So most women were getting nothing at all from the age exemption. With the credit, we are going to have to look at it again to see what effect it has, because we do not want elderly people to be taxed under the poverty line, either. We would cover that not through an age credit or exemption, but through a general credit for all low-income people.

• 1125

Mr. Dorin: Surely that same argument would then apply to such things as family allowance, but you seem to say no, that is in a different status. The family of four, let us say, with an income of \$100,000 is surely better off than a family with no children at \$20,000. I do not see why you can draw a distinction between one kind of deduction, or payment in this case, versus another in that matter. If you are going to say one should be related to income, then the other should not.

Ms Dulude: No. I think it is quite clear to us that all parents have a burden to bear financially that non-parents do not have. It is not clear to us that all old people have an extra financial burden because they are old.

[Traduction]

M. Dorin: Vous parlez de la déduction de frais pour garde d'enfants actuelle.

Mme Dulude: Oui, c'est la somme que représente actuellement cette déduction.

M. Dorin: Vous dites qu'on devrait éliminer cette déduction et utiliser l'argent autrement.

Mme Dulude: Oui. Nous ne voulons pas qu'on élimine la déduction sans verser les fonds au régime de garde d'enfants. Parfois les sommes ont tendance à disparaître sans être affectées au même problème dans un autre ministère.

M. Dorin: C'est ma dernière question, vous avez également parlé de l'exemption en raison d'âge et du revenu de pension. Je crois comprendre que vous élimineriez ces exemptions, ou que le gouvernement pourrait aller chercher des recettes supplémentaires en éliminant ces exemptions.

Mme Dulude: Oui, à notre avis, ni l'un ni l'autre n'est très valable. Il est clair qu'elles accordent des avantages aux nantis. Ceux qui ont ce genre de revenu de pension sont ceux qui étaient assez à l'aise et qui contribuaient à de bons régimes de pension.

Puisque l'exemption en raison d'âge a été convertie en crédit, il faudra qu'on réexamine la question pour savoir qui touchera le crédit. L'exemption en raison d'âge était très mauvaise. La plupart des femmes âgées de plus de 65 ans ne font même pas partie du régime fiscal. Donc la plupart des femmes ne bénéficiaient pas du tout de l'exemption en raison d'âge. Il va falloir examiner à nouveau cette idée de crédit d'impôt afin d'en vérifier les effets, car nous ne voulons pas non plus que les vieilles personnes soient imposées au point où elles en sont réduites à la pauvreté. Nous réglerions la question non pas au moyen d'un crédit ou d'une exemption calculés en fonction de l'âge de l'intéressé, mais au moyen d'un crédit d'impôt applicable à l'ensemble des personnes à faible revenu.

M. Dorin: Mais ce même argument ne vaut-il pas également pour les allocations familiales alors que vous prétendez que non, soutenant qu'il s'agit d'une situation tout à fait différente? Prenons, par exemple, une famille de quatre personnes avec un revenu de 100,000\$. Cette famille-là n'est-elle pas beaucoup plus prospère qu'une famille qui n'a pas d'enfant mais qui ne bénéficie que d'un revenu de 20,000\$? Je ne vois pas comment vous pouvez distinguer entre une déduction ou un versement de cet ordre et les déductions applicables par ailleurs. Si vous soutenez qu'un certain type de déductions devrait être proportionnelles au revenu, et bien les autres types ne devraient pas l'être.

Mme Dulude: Non. Pour nous il est bien évident que tous les parents subissent un fardeau financier que n'ont pas à subir les personnes qui n'ont pas d'enfant. Ce qui ne nous paraît pas évident, par contre, c'est que toutes les

[Text]

I think, Mr. Blenkarn, you get my. . .

The Chairman: I agree with you. I happen to agree with exactly what you are saying.

Mr. de Jong: First of all, I wish to commend NAC on an excellent brief. Fortunately, this time in the committee hearings restricts me to the number of questions I can ask, though a fair number of them have been asked. I assume, as well, that you would disagree with the age of 18 as the cut-off in terms of dependent children.

Ms Dulude: We do not know if what the government is saying in terms of this will be compensated by making the school fees transferable. We do not know whether that has validity, and we want to explore it more before saying something about it.

Mr. de Jong: Also, a lot of 18-year-olds are still doing grade 12 or 13. It strikes me as not a very valid argument, and when you have looked into it further I would appreciate it if we could have the benefit of your analysis.

Ms Dulude: If you have done an analysis, we would appreciate having copies.

Mr. de Jong: I noted as well your suggestion of a wealth tax, and I did not hear any members of the Conservative Party or the Liberal Party asking you to elaborate on that. I wonder if you could.

Mrs. Dulude: This is a resolution that was passed in May at this year's annual meeting of our organization, and I think it shows the public sentiment among women toward all this talk about upper-income people being undertaxed in our country. There are a lot of our members who are not poor, because poor women are usually very busy at other things; therefore, our organization, which is not an organization of poor women, has overwhelmingly voted in favour of having a wealth tax.

I think that is very significant. We did not at that point develop any details. It was the principle, and I think it was to express to the government our disapproval of the direction it seemed to be going in, which is to give more and more benefits to upper-income taxpayers.

Mr. de Jong: I also noticed that in your discussion on the sales tax, your general position was not to have it and to phase out the existing tax rather than move in the

[Translation]

vieilles personnes subissent un fardeau financier particulier du simple fait de leur âge.

Je pense, monsieur Blenkarn, que vous comprenez ce que. . .

Le président: Je suis d'accord avec vous. Justement, je suis parfaitement d'accord avec ce que vous venez de dire.

M. de Jong: D'abord, je tiens à féliciter le CCA pour la qualité de son mémoire. Malheureusement le temps qui nous est imparti devant ce Comité limite le nombre de questions que j'aurais voulu vous poser bien qu'un bon nombre d'entre elles vous aient déjà été posées je suppose que vous n'êtes pas non plus d'accord pour décider qu'après l'âge de 18 ans les enfants ne soient considérés comme des personnes à charge.

Mme Dulude: Nous ne savons pas si en adoptant cette position-là, le gouvernement a l'intention d'en compenser les effets en permettant le transfert des frais de scolarité. Nous ne savons pas si cela représente une solution possible et il nous faudrait l'étudier plus à fond avant de nous prononcer.

M. de Jong: Il ne faut pas oublier que beaucoup de jeunes de 18 ans sont en train de terminer une douzième ou une treizième année. L'argument ne me semble pas très convaincant et je vous demande, après avoir étudié la question plus à fond, nous faire connaître votre avis.

Mme Dulude: Si vous vous êtes vous-même livré à une analyse sur ce point, nous aimerions en connaître les résultats.

M. de Jong: Vous avez également proposé l'adoption d'un impôt sur la fortune, mais aucun membre du Parti conservateur ou du Parti libéral ne vous a demandé d'exposer les tenants et les aboutissants. Pourriez-vous nous en dire un peu plus?

Mme Dulude: Il s'agit d'une résolution adoptée en mai lors de la réunion annuelle de notre organisation et je pense que cela permet de percevoir assez clairement le sentiment assez largement répandu chez les femmes à l'égard de cette idée que les revenus les plus importants ne seraient pas, chez nous, suffisamment imposés. Bon nombre de nos membres ne sont pas pauvres étant donné que les femmes qui sont pauvres sont en général trop occupées pour participer à l'action de notre organisation, et il est donc intéressant de noter que notre organisation, qui, je le répète, ne regroupe pas des femmes à faible revenu, s'est prononcée à une majorité écrasante pour l'adoption d'impôt sur la fortune.

Je pense qu'il s'agit-là d'un fait tout à fait significatif. Nous ne sommes d'ailleurs pas entrés dans le détail. Il s'agissait d'une question de principe et je pense qu'il s'agissait de faire savoir au gouvernement que nous n'étions pas d'accord avec la direction qu'il semblait avoir adoptée et qui consistait à accorder aux contribuables les mieux nantis des avantages de plus en plus nombreux.

M. de Jong: J'ai également remarqué lors de votre discussion sur la taxe de vente que vous y étiez opposée d'une manière générale et que vous préféreriez voir le

[Texte]

direction of trying to reform it. Certainly, theoretically I have a lot of sympathy with that position. It is regressive.

I also noted in your brief your discussion on the sales tax credit and that it is too low. Also, would you not agree that the government's record on this has not been a perfect one in terms of making certain that the threshold and the tax refund itself, the sales tax credit refund, is fully indexed? There is some increase in Mr. Wilson's statement earlier this year, but certainly in last year's budget there was no increase. There is no provision for full indexing of this credit nor of the threshold. Would you not agree that if the government is going to rely on a sales tax credit, that it should prove its good faith by coming out very clearly and very strongly in terms of guaranteeing that any such credit will be fully indexed and that the threshold for those who would be eligible for the credit would also be fully indexed?

• 1130

Ms Dulude: Yes, there is no question of that, and, Mr. de Jong, we were listening very closely to Mr. Wilson's statements when the white paper came out, and he refused to say. He was asked several times and refused to say that the refundable sales tax credit or child tax credit would be fully indexed, and we think that is very significant and why we cannot say. We assume it is going to be adequate and we assume it is going to continue being adequate because every indication given to us by the government is now the opposite.

The Chairman: I want to thank you, Mrs. Dulude and Mrs. Marshall.

• 1135

We are continuing with our witnesses. We have Mr. Terrance Hunsley, Executive Director; Jean-Bernard Robichaud, Senior Policy Associate; and David Roth, Policy Associate. The organization is the Canadian Council on Social Development. Welcome.

Mr. Terrance Hunsley (Executive Director, Canadian Council on Social Development): Thank you, Mr. Chairman. Dr. Robichaud will present the basic points of our brief. I would like to make just a couple of comments on the tax treatment of children and families and have Dr. Roth follow up with specific recommendations, especially regarding income security.

I might just say we have been delighted that the government has put the white paper forward and has been prepared to hold extensive consultations and discussions on the issue. It has been prepared to put lots of information forward and be available for groups such as ourselves to assist in the analysis of the material and the discussion of it. It has been helpful not only to us but to a lot of our collegial organizations in the voluntary sector.

[Traduction]

gouvernement la supprimer petit à petit plutôt que de le voir essayer d'en réformer le régime. Théoriquement, je suis assez d'accord avec vous car il s'agit d'un système assez injuste.

J'ai également noté que dans votre examen du crédit de la taxe de vente vous êtes d'avis que ce crédit est trop faible. Ne seriez-vous pas non plus d'accord pour dire que l'action du gouvernement sur ce point n'est pas très brillante lorsqu'on songe à l'insuffisance des efforts en vue d'assurer l'indexation intégrale du seuil, du crédit d'impôt lui-même et du remboursement du crédit de la taxe de vente? Le discours que M. Wilson a prononcé au début de cette année a fait ressortir une légère augmentation mais il est clair que dans le budget de l'année dernière il n'y avait eu aucune augmentation du tout. Rien ne prévoit la pleine indexation de ce crédit ni du revenu maximum. Ne seriez-vous pas d'accord pour dire que, si le gouvernement mise sur un crédit au titre de la taxe de vente, il devra prouver sa bonne foi en garantissant, de façon décidée et non équivoque, que ce crédit et le revenu maximum des contribuables admissibles seront pleinement indexés?

Mme Dulude: Sans aucun doute. De plus, monsieur de Jong, nous écoutons très attentivement les déclarations de M. Wilson lors de la présentation du Livre blanc, et il a refusé de se prononcer à ce sujet. On lui a posé la question à plusieurs reprises, et il a refusé de dire si les crédits remboursables d'impôt pour enfants et au titre de la taxe de vente seraient pleinement indexés. Nous trouvons ce refus lourd de signification et inexplicable. Maintenant que tout porte à croire que le gouvernement a changé son fusil d'épaule, nous supposons que cette mesure sera suffisante et continuera de l'être.

Le président: Merci, madame Dulude et madame Marshall.

Nous continuons à entendre des témoins; les suivants sont M. Terrance Hunsley, directeur exécutif; Jean-Bernard Robichaud, conseiller principal en politique; et David Roth, conseiller en politique, tous du Conseil canadien de développement social. Bienvenue, messieurs.

M. Terrance Hunsley (directeur exécutif, Conseil canadien de développement social): Merci, monsieur le président. M. Robichaud résumera notre mémoire. Je n'ai qu'un ou deux commentaires sur les dispositions fiscales concernant les enfants et les familles; ensuite, M. Roth donnera les recommandations précises, surtout en ce qui concerne la sécurité de revenu.

J'aimerais dire que nous nous réjouissons de la présentation du Livre blanc et du fait que le gouvernement s'est montré prêt à engager des consultations et des discussions en profondeur sur cette question. Le gouvernement a fourni beaucoup de renseignements et s'est montré prêt à aider des groupes comme le nôtre à analyser et à discuter la teneur du Livre blanc. Le gouvernement a aidé non seulement notre

[Text]

I think a general theme you will find running through our paper is the concept—and a very firm one—that the tax system is not there only to generate enough revenues to allow the government to provide services. We feel it is an important vehicle in income re-distribution, both now and for the future, and should be designed that way.

More specifically, our presentation will look at the major objective of tax reform as put forward by the Minister, and that is the issue of equity and the treatment of taxpayers.

M. Jean-Bernard Robichaud (Conseil canadien de développement social): Tout d'abord, je voudrais dire à M. Garneau que le mémoire du Conseil canadien de développement social a été produit uniquement en français, ce qui est peut-être une première dans notre histoire. C'est peut-être en raison du fait que le Conseil est maintenant présent à Montréal, au Québec.

Le Conseil est généralement en accord avec l'objectif prioritaire du ministre des Finances, c'est-à-dire l'objectif d'équité. Généralement on trouve que lorsqu'il s'agit de déclarations de principes ou de déclarations d'objectifs, le ministre a tous les bons mots. Cela nous plaît comme tournure et comme approche. Il faut vraiment faire une analyse assez poussée pour déceler les intentions réelles ou les effets à long terme de la réforme sur la population. Cela nous a posé une difficulté dans notre rédaction. On a tendance à dire bravo pour les énoncés de principes et les énoncés de politiques, mais quand on regarde les moyens mis en oeuvre pour réaliser ces objectifs, on trouve que ces moyens sont un peu courts. On n'arrive pas nécessairement à la hauteur des objectifs proposés, bien que dans le cas de beaucoup des mesures, il nous semble que le gouvernement indique qu'il veut aller dans la bonne direction.

Dans notre mémoire, nous avons donc surtout analysé la dimension de l'équité en reconnaissant qu'il y a quatre ou cinq autres objectifs importants et que ces objectifs sont interdépendants. Notre mémoire donc traite surtout de la dimension de l'équité, parce que nous nous disons que beaucoup d'autres groupes se présenteront devant vous pour vous soumettre différentes considérations quant aux autres objectifs du ministre.

• 1140

La remarque que M. Hunsley a faite au début est vraiment très importante. Il disait que le régime fiscal n'était pas seulement une source de revenu pour les Canadiens, mais également une formule qui, si elle était harmonisée avec les mesures de sécurité du revenu, nous aiderait à atteindre un certain nombre d'objectifs que les Canadiens et Canadiennes appuient certainement en termes de garantie d'un niveau de vie ou de revenu décent.

[Translation]

groupe, mais beaucoup d'organisations volontaires associées aussi.

Partout dans notre mémoire, vous trouverez un thème qui nous tient très à coeur, et c'est l'idée que le régime fiscal n'existe pas seulement pour produire des recettes suffisantes pour assurer la prestation des services gouvernementaux. À notre avis, ce régime constitue et constituera un instrument important de redistribution des revenus, et devrait être conçu en fonction.

Plus précisément, notre exposé traitera de l'objectif principal de la réforme fiscale, tel que présenté par le ministre: une fiscalité équitable pour les particuliers.

Mr. Jean-Bernard Robichaud (Canadian Council on Social Development): Firstly, I would like to tell Mr. Garneau that the brief presented by the Canadian Council on Social Development has been produced in French only; this may be a first in our history, and may have resulted from the fact that the council now has a Quebec office, in Montreal.

Generally, the council agrees with the Minister of Finance's major objective, that of equity. Usually we find that the Minister says all the right things in his statements of principle and objectives. We like this phrasing and this approach. In fact, one would need fairly detailed study to determine the real intent of the reform and its long-term effects on the public. This presented some difficulty for us in writing our brief. We tend to applaud the statements of principle and policy, but an examination of the means used to achieve these objectives shows that they fall somewhat short. Although in many cases, we think that the government shows good intentions, the means do not necessarily measure up to the proposed objectives.

In our brief, then, we have studied the aspect of equity in particular, while recognizing that there are four or five other interdependent and important objectives. Our brief deals mainly with the aspect of equity, since we feel that many other groups will appear before you to discuss the other objectives set out by the Minister.

Mr. Hunsley's initial remark is really quite important. He said that the tax system was not only a source of revenue for Canadians, but also a means that, coordinated with income security measures, would help us to reach some guaranteed standard of living or decent income objectives, which Canadians certainly support.

[Texte]

Je n'entrerai pas dans le détail des recommandations. Je demanderais à M. Hunsley de poursuivre ses remarques quant aux mesures affectant les familles. Merci.

Mr. Hunsley: I want to make brief reference to a project we have been undertaking for the past year and a half on work in income policies for 1990. David Roth will make more reference to the specific recommendations coming from it.

In visiting 35 different cities across the country and holding not only public workshops, but also seminars in each of those cities, we found more and more people were identifying a concern in the overall treatment of families by governments. More specifically, the combination of de-indexing the family allowance, de-indexing the child tax credit and reductions in the child exemption are growing concerns generally. They result in a concern that families with children are not being very fairly treated in the tax system.

I know you have heard recently from Richard Shillington. I think we share an analysis of it and I will not repeat the figures. I think it is fair to say the overall combined impact of the tax recognition of children by government will, by 1991, mean a net decrease for families at all income levels and specifically in the \$25,000 to \$35,000 range. Those existing between the poverty line and the average income level are being quite severely treated by the combined measures.

David will refer to some specific suggestions coming from the exercise.

Mr. David Roth (Policy Associate, Canadian Council of Social Development): I would like to refer particularly to the proposals in the tax reform dealing with family benefits because it seems to be the area of greatest concern among the people we have been talking to. I also want to deal with the question of squeezing the middle class.

We have the data here, but I would like to point out to the committee that since at least 1969, and I suspect even back to 1951, there has been a shift of after-tax income. This includes all the benefits going to people after income taxes have been paid. The shift is away from what I would call the middle classes, the working poor and the people with middle incomes, towards people with higher incomes. In this tax reform we should be trying to shift income the other way to offset a trend which has been going on for some time. I agree we should not be leaning on the middle classes, but it is what has been happening in the last few years. It has been going up rather than going down.

In terms of our proposals to try to bring back the level of benefits flowing to families, according to our statistics there will be almost a 50% reduction of benefits going to a family of two people by 1991. We propose tripling the child tax credit from the present \$524 to \$1,572. We find

[Traduction]

I shall not go into the recommendations in detail. I would ask Mr. Hunsley to follow up on his remarks about the tax treatment of families. Thank you.

M. Hunsley: J'aimerais signaler brièvement une étude que nous menons depuis un an et demi sur des politiques en matière de revenu pour l'an 1990. David Roth vous reparlera des recommandations précises issues de cette étude.

Nous avons visité 35 villes à travers le pays et y avons tenu des ateliers publics et des séminaires; nous avons constaté que l'on s'y préoccupe de plus en plus de l'effet cumulatif des mesures gouvernementales sur les familles: plus précisément, la désindexation des allocations familiales, la désindexation du crédit d'impôt pour enfant et les réductions apportées à l'exemption relative aux enfants. Le tout fait craindre que le régime fiscal ne soit pas très équitable envers les familles ayant des enfants.

Je suis au courant du fait que Richard Shillington a comparu récemment devant ce Comité. Nos analyses du régime fiscal se rejoignent, et je ne répéterai pas les chiffres. Je pense qu'il est exact de dire que d'ici 1991, l'effet cumulatif des mesures fiscales concernant les enfants sera une réduction nette des revenus familiaux à tous les niveaux, et plus précisément des revenus entre 25,000\$ et 35,000\$. Ces mesures ont un effet cumulatif très sévère sur les familles dont le revenu se situe entre le seuil de la pauvreté et le niveau moyen de revenu.

David vous parlera de certaines suggestions précises issues de ce projet.

M. David Roth (conseiller en politique, Conseil canadien de développement social): J'aimerais m'adresser notamment à la réforme fiscale proposée des allocations familiales, ce qui a semblé être la plus grande préoccupation de nos interlocuteurs. J'aimerais traiter aussi de l'état financier dans lequel se trouve la classe moyenne.

Voici les données qui me permettent de dire au Comité que depuis 1969, sinon depuis 1951, nous avons assisté à un déplacement du revenu après impôt, c'est-à-dire de l'argent que reçoivent les particuliers après avoir payé leurs impôts. Ce revenu après impôt a diminué chez ce que j'appellerai la classe moyenne et les pauvres qui travaillent et s'est accru chez les personnes à revenu plus élevé. Nous devrions essayer, au moyen de cette réforme fiscale, de renverser ce déplacement de revenu et de compenser une tendance qui existe depuis un certain temps déjà. Moi aussi, je trouve qu'on ne devrait pas trop en demander à la classe moyenne, mais voilà ce qui se passe depuis quelques années. L'injustice s'aggrave au lieu de s'alléger.

Nous proposons des efforts pour relever le niveau d'avantages fiscaux dont bénéficient les familles. Nos statistiques indiquent que d'ici 1991, les avantages dont bénéficiera une famille de deux personnes seront réduits de presque 50 p. 100. Nous proposons de tripler le crédit

[Text]

this a very effective mechanism for targeting income to families with the greatest need.

We also propose indexing all the child benefits as well as the turning point. The level where we start taxing back has been de-indexed. We propose re-indexing those to the rate of inflation.

• 1145

We are a little surprised that the child exemption in the income tax, the exemption for dependent children, was reduced to a credit equal to about 7% of the value of the deduction, where all the other deductions were usually reduced to about a 19%, 20%, or 22% benefit. So there has been a great slashing, really, of the dependent child. We would propose increasing that at least to the 17% level so it would be \$130 rather than \$65.

We would also recommend, at least in the first stage, that the \$850 spousal deduction be placed on a refundable basis to give greater assistance to low-income families.

I suppose that generally the theme in the longer term is to continue what is begun here, and that is turning more and more exemptions and deductions into tax credits. But we would like to go to the next step and to start turning some of these tax credits into refundable tax credits. Thank you.

Mr. Cassidy: It was a very good brief.

Je vous félicite pour votre exposé qui a été préparé, je crois, par le Dr Robichaud.

I note, however, that what in essence you say is that the Minister says the right things but you question whether he has delivered on his promises. Is that a fair comment?

Mr. Hunsley: Yes, it is a fair comment in that, as we have said, we have been very much in accord with the objectives of the exercise, but we find that as a whole... It is difficult, as you already know, to generalize about the impact of the changes; but one can generalize, I think, to the extent of saying that the impact is not as great as one might earlier have been led to believe. We have not seen any major reshuffling or redistributing of income, certainly, toward low-income people. We have seen some shifting among sources of revenues for government, and there are, as the analysis shows, winners and losers in every income category.

There are a number of changes we are very pleased to see. The shift from deductions to credits is one that for a long time we and a number of other organizations have

[Translation]

actuel d'impôt pour enfant de 524\$ pour qu'il atteigne 1,572\$, une mesure que nous trouvons très efficace pour canaliser le revenu aux familles les plus nécessiteuses.

De plus, nous proposons l'indexation de tous les avantages relatifs aux enfants, ainsi que du seuil d'imposition. La désindexation de ce seuil, au-delà duquel on impose les avantages accordés, nous amène à proposer la réindexation de ce seuil en fonction du taux d'inflation.

Nous avons été quelque peu surpris de voir que la disposition visant l'exemption pour enfant, c'est-à-dire l'exemption pour enfant à charge, a été transformée en crédit correspondant à peu près à 7 p. 100 de la valeur de la déduction alors que toutes les autres déductions ont d'une manière générale été réduites à des prestations d'environ 19, 20 ou 22 p. 100. Donc, en fait, il y a eu une diminution dramatique des exemptions pour enfants à charge. Nous proposons que cette déduction soit augmentée afin d'atteindre au moins 17 p. 100, ce qui nous donnerait une déduction de 130\$ et non de 65\$ comme il est envisagé de le faire.

Nous proposons également, du moins dans un premier temps, de rendre la déduction pour personne mariée, d'un montant actuel de 850\$ en crédit remboursable afin de favoriser les familles à faible revenu.

J'imagine qu'à plus longue échéance l'idée est de continuer dans la voie qui a été tracée, c'est-à-dire de transformer de plus en plus les exemptions et déductions en crédits d'impôt. Nous aimerions passer à l'étape suivante qui serait de transformer ces crédits d'impôt en crédits d'impôt remboursables. Je vous remercie.

M. Cassidy: Un excellent mémoire.

Let me congratulate you for your presentation which was, I believe, prepared by Dr. Robichaud.

Je crois avoir compris que, d'après vous, le ministre véhicule dans ses discours des idées excellentes mais qu'il ne les concrétise pas toujours. Me trompe-je?

M. Hunsley: Oui, ce n'est pas moi qui vous contredirai sur ce point car, comme nous l'avons déjà dit, nous avons été tout à fait d'accord avec les objectifs poursuivis dans le cadre de ce projet de réforme mais nous considérons que dans l'ensemble... Comme vous en êtes conscient, il est difficile de généraliser à l'égard des répercussions qui pourront avoir les changements proposés mais je pense qu'on peut dire, sans trop faire de spéculation, que les changements ne vont pas être aussi importants qu'on nous l'avait dit au départ. Nous n'avons pas encore vu de gros transferts ou de redistribution des revenus en faveur des personnes défavorisées. Nous avons constaté un changement de l'accent que le gouvernement fait porter sur ses diverses sources de revenu et je pense que les analyses ont fait ressortir que dans chaque catégorie de revenu il y a des gagnants et des perdants.

Il y a, cela dit, un certain nombre de changements que nous sommes très heureux de constater. La transformation de déductions fiscales en crédits d'impôt est un

[Texte]

pressed for. One would ordinarily be very pleased to see that; but, if at the same time you reduce the number of tax brackets from ten to three, reduce the overall taxation rate through the income tax sources, then of course you reduce the impact of shifting from deductions to credits. That is one of the points we made.

There are some changes, as we have said, that have a generally positive impact in the short term, but, with the de-indexation, will be annulled over about two or three years.

Mr. Cassidy: Let me pursue that more specifically. You put equity as being your primary goal. You also indicate that the tax system should be used not just as an economic tool, but also as a vehicle in income redistribution. The proposals provide for an average reduction in tax paid as a percentage of income of 0.9%. The reduction is 0.8% for people at the bottom of the income levels and 1% for people at the top, relative to their income.

It has been argued, because low-income people get a bigger percentage cut in their tax than high-income people, that therefore this is a good package. On the other hand, if you look at the proportion of their income that is reduced, it is virtually the same as every income level.

What kind of changes in income distribution would you have hoped to have seen from an effective and fair tax reform?

Mr. J-B Robichaud: There are probably different ways of looking at this in answering your question. When we were asked a question like that at the conclusion of the first phase of our WIN campaign, we indicated, for example, that in the past number of years—David will correct me if I am wrong there—we had seen that the loss in the share of aggregate income going to the lower quintile has been approximately \$6 billion.

• 1150

That money has actually gone to the upper quintiles—whether the first one or the second one, but I think mainly to the second one—and we would hope that any attempt at tax reform or at improving the income security program would shift that trend. We hope that we could have some kind of target in Canada to redistribute something in the order of \$6 billion, either through a tax system or through the income security system.

[Traduction]

changement que depuis longtemps, nous et d'autres organisations avons prôné. D'ordinaire, cette mesure nous satisferait, mais si, par la même occasion, le nombre des catégories de revenu passe de 10 à 3, le taux général d'imposition est réduit par le jeu des sources d'impôt sur le revenu, si bien, naturellement, que vous réduisez l'effet qu'aurait pu avoir le fait de transformer en crédits d'impôt les déductions fiscales. C'est un des arguments que nous avons fait valoir.

Comme nous l'avons déjà dit, certains des changements envisagés ont à court terme un effet plutôt positif mais, avec la désindexation, ces effets s'annuleront dans les deux ou trois prochaines années.

M. Cassidy: Permettez-moi d'être un peu plus précis. Vous avez dit que votre principal objectif c'est l'équité. Vous avez également dit que le système fiscal ne devrait pas être utilisé simplement comme un outil économique mais également comme le moyen d'opérer une redistribution des revenus. Les propositions envisagent une réduction générale de l'impôt sur le revenu, réduction équivalant, en moyenne, à une baisse de 0.9 p. 100 du revenu. Cette réduction serait de 0.8 p. 100 pour les personnes aux revenus les plus bas et de 1 p. 100 pour les personnes bénéficiant des revenus les plus élevés. Les deux pourcentages sont, bien sûr, applicables aux revenus respectifs.

Certains se sont déclarés favorables à ces nouvelles dispositions étant donné que les personnes à faible revenu vont bénéficier d'une baisse plus importante du pourcentage de leur revenu dû au titre de l'impôt que les personnes bénéficiant d'un revenu élevé. Si, par contre, vous vous basez sur les parts respectives des revenus bénéficiant d'un abaissement des impôts, vous constatez qu'elle est à peu près équivalente pour tous les niveaux de revenu.

Quels sont les changements dans la répartition des revenus que vous auriez espéré recueillir dans le cadre d'une réforme fiscale efficace et juste?

M. J-B Robichaud: Il y a probablement diverses manières d'envisager la réponse à votre question. Lorsqu'à la fin de la première étape de notre campagne WIN, on nous a posé une question semblable, nous avons répondu, par exemple, qu'au cours des dernières années—je demande à David de me corriger si je fais erreur—le cinquième de la population touchant les revenus les plus bas avait vu sa part de l'ensemble des revenus baisser d'à peu près six milliards de dollars.

Cet argent est en fait passé aux catégories bénéficiant des revenus les plus élevés—en l'occurrence la première ou la deuxième, mais je pense que ce transfert est principalement allé à la deuxième—et nous aurions voulu que tout projet de réforme fiscale ou toute tentative en vue d'améliorer la sécurité des revenus renverse cette tendance. Nous aurions aimé que le Canada se donne comme objectif la redistribution de quelque 6 milliards de

[Text]

Mr. Roth: I think a lot of people have the opinion that money has been going the other way in this country in the last 20 or 30 years, speaking now in relative terms. We are all better off than we were in 1951, but the upper 40% are \$6 billion better off. That money has come from the bottom 60%, which is the working class and the middle class, and we are thinking that is a funny kind of system.

Yet, when you read the editorials and you read the newspapers and whatnot, with due respect to the newspaper people here and the media, we often get the impression that the money has been flowing the other way. Editorials keep asking how we can afford it, how much more we can tax people, how much more we can afford to shift money down to the bottom, when it has in fact not been happening. The money has been shifting from the bottom to the top. What Jean-Bernard is saying is that, at the very minimum, we could speak about recovering that \$6 billion.

Mr. Cassidy: You did a Gallup poll and I was surprised at the results that showed that, despite all the positive promotion at the time of the tax reform white paper, 12% of the people polled in the national sample thought that they would be better off with tax reform and 34% thought that they would be worse off. Can you elaborate a bit more on that, please?

Mr. J-B Robichaud: Yes, I think people are generally skeptical about their situations being improved. We have presented the most aggregate data—a very general statement. We have more detailed information than that which we would be pleased to give to the committee, if it so pleased. But we could generally say that in addition to that, women across the country are more skeptical than men and that people from poorer regions are more skeptical than people from more affluent regions.

Mr. Cassidy: Let me turn my questioning around now. One of my Conservative friends may also raise this. You suggest that the balance is wrong. I agree with you. There has in fact been a sharp drop in the proportion of government revenues which come from the corporate sector, particularly since the end of the 1970s, and that has not been restored, even with the four or five years of economic growth. You do suggest that there should be a gradual, rather than a once and rapid, increase in corporate tax.

[Translation]

dollars, que cette redistribution s'effectue au moyen de la fiscalité ou au moyen d'un régime de sécurité du revenu.

M. Roth: Je pense que beaucoup de gens pensent qu'au cours des 20 ou 30 dernières années, c'est le trajet inverse qu'a effectué l'argent, du moins relativement. Nous sommes tous plus prospères que nous l'étions en 1951, mais les 40 p. 100 de la population bénéficiant des meilleurs revenus ont 6 milliards de dollars de plus. Cet argent provient des autres 60 p. 100 de la population, c'est-à-dire la tranche de revenu la plus faible, c'est-à-dire les travailleurs et la classe moyenne et, d'après nous, c'est un système un peu bizarre.

Cependant, lorsque vous lisez les éditoriaux et l'ensemble de la presse, et malgré tout le respect que m'inspirent les journalistes qui sont ici et les autres membres de la presse électronique, assez souvent, nous avons l'impression que l'argent coule dans l'autre sens. Les éditorialistes continuent à se demander si nous pouvons nous permettre de vivre sur un tel pied, s'il est possible d'augmenter les impôts, si nous pouvons nous permettre d'opérer des transferts vers les catégories les moins favorisées, alors qu'en fait ce n'est pas de cette manière-là que les choses se sont passées. L'argent en fait a été déplacé du bas vers le haut. Ce que soutient Jean-Bernard c'est qu'au minimum on pourrait quand même envisager de retransférer les 6 milliards de dollars.

M. Cassidy: Vous avez commandé un sondage de l'organisation Gallup et j'ai été surpris des résultats selon lesquels malgré tout le battage qui avait été fait à l'époque où a été publié le Livre blanc sur la réforme fiscale, 12 p. 100 des personnes interrogées dans le cadre de l'échantillon national ont déclaré qu'à leur avis la réforme fiscale leur procurait un mieux-être, alors que 34 p. 100 pensaient le contraire. Pourriez-vous, s'il vous plaît, nous en dire un peu plus sur cela?

M. J-B Robichaud: Oui, je pense que d'une manière générale les gens se montrent plutôt sceptiques quant aux possibilités de voir améliorer leur situation. Nous avons présenté les données globales, c'est-à-dire un énoncé très général. Nous possédons des renseignements plus détaillés que nous transmettrons volontiers au Comité. Nous pourrions ajouter que d'une manière générale, les femmes canadiennes se montrent plus sceptiques que les hommes et que les personnes habitant dans les régions les moins favorisées, se montrent plus sceptiques que les personnes habitant dans les régions plus riches.

M. Cassidy: Permettez-moi maintenant de passer à quelque chose d'un peu différent. Un de mes collègues conservateurs entend peut-être évoquer le même sujet. Vous laissez entendre qu'à votre avis l'équilibre est faussé. Je suis d'accord avec vous car en fait il y a eu une baisse sensible de la part des revenus de l'État versés par les sociétés commerciales et notamment depuis la fin des années 1970. Malgré les quatre ou cinq années de croissance économique, cette part n'a pas été reconstituée. Vous laissez entendre qu'il conviendrait d'accroître l'impôt sur les sociétés mais de manière progressive et non pas une fois pour toutes par des mesures immédiates.

[Texte]

Mr. J-B Robichaud: We have not necessarily set a target. We have simply observed that in the early 1960s the share of the corporate income tax of the total pie was approximately 20%. In the 1980s or mid-1980s, it is a little bit under 10%, and the forecast we have shows that it will rise by 1991-1992 to approximately 13%. We are asking why it should not be restored to the higher proportion we experienced in this country some 20 or 25 years ago.

Mr. Cassidy: Let me ask you a very specific question. You do propose that the the child tax credit be tripled and that the spousal allowance and the single person's allowance become refundable, and so on. What is the fiscal impact of this? There are problems in terms of what this does elsewhere in the tax system in terms of increasing the revenues to pay for a very substantial redistribution.

How long can it take us to move towards what you propose? Are there incidental costs that can in fact be difficult to bear? What kind of proposals do you have, for example, if that interferes with work creation and so on? It can interfere with other goals that the council itself has put forward.

Mr. Hunsley: I think that there are a number of issues there. We heard the earlier discussion as to where there may be sources of revenue to offset that. That is a question that obviously comes up every time.

• 1155

We feel that the overall set of recommendations we are making are recommendations that will increase employment generally in the country, that will have a beneficial impact on employment. In fact, one can move in a way to simply reversing the trend we have seen over the past few years of the growth of exemptions, deductions, and those sorts of things, move toward reversing that trend and moving more of the dollars into the hands of lower-income people.

We noted, for example, that there is something like I guess a \$2 billion reduction in income taxes payable from this present move. Obviously some of that \$2 billion is going to be offset by a \$1 billion increase in consumption taxes, but a good bit of the \$2 billion itself is going to be in the form of a tax cut for higher-income people. We have seen no real substantive or solid evidence that high-income people in Canada are being too highly taxed by any means.

The Chairman: Where do you get that? On page 37 of the income tax white paper, a table indicates that high-income people over \$100,000 actually go up as a

[Traduction]

M. J-B Robichaud: Nous n'avons pas, à vrai dire, fixé de chiffres. Nous avons simplement remarqué qu'au début des années 1960 les sociétés contribuaient à peu près 20 p. 100 de l'ensemble des revenus fiscaux. Dans les années 1980 ou au milieu des années 80, cette part se situait un peu en dessous de 10 p. 100 et nos prévisions font ressortir que d'ici 1991-1992, la proportion passera à 13 p. 100 à peu près. Nous demandons pourquoi la part des revenus versés par les sociétés commerciales ne serait pas fixée, de nouveau, à la part qui leur revenait, au Canada, il y a quelque 20 ou 25 ans.

M. Cassidy: Permettez-moi de vous poser une question très précise. Vous proposez le triplement du crédit d'impôt pour enfant ainsi que le remboursement de l'allocation de personne mariée ainsi que de l'allocation de personne seule. Quelles seront les retombées fiscales de ces mesures? Il y aura des incidences sur d'autres secteurs du système fiscal car il faudra bien augmenter les revenus fiscaux pour compenser cette redistribution très sensible des revenus.

Combien de temps nous faudrait-il pour en arriver aux mesures que vous proposez? Va-t-on devoir faire face à des coûts accessoires démesurés? Quelles seraient les mesures que vous envisageriez au cas où, par exemple, les changements apportés affectent l'effort de création d'emplois, etc. Ces mesures pourraient également faire obstacle à d'autres objectifs adoptés par le Conseil.

M. Hunsley: Je pense que cela pose un certain nombre de problèmes. On a vu, tout à l'heure, qu'il y aurait d'autres sources de revenus permettant de compenser les nouvelles dépenses. C'est là, bien évidemment, une question qui se pose à chaque fois que ce domaine est abordé.

Nous considérons que l'ensemble des recommandations que nous avons formulées devrait permettre d'une manière générale, d'améliorer la situation de l'emploi au Canada. Nous pourrions adopter des mesures visant simplement au renversement de la tendance que l'on a pu constater au cours des quelques dernières années, tendance caractérisée par la multiplication des exemptions, des déductions et de ce genre de mesures et renverser cette tendance, donc, et donner plus d'argent aux personnes à faible revenu.

Nous avons noté, par exemple, que ce changement va réduire d'à peu près 2 milliards de dollars les rentrées fiscales. Il est clair qu'une certaine part de cette somme va être compensée par une augmentation d'un milliard de dollars de taxes à la consommation, mais une bonne partie de ce deux milliards de dollars va être sous forme d'une baisse des impôts dont sont redevables les personnes à revenu élevé. Aucun élément solide ne porte à penser qu'au Canada les personnes à revenu élevé sont trop lourdement imposées.

Le président: D'où tirez-vous cela? À la page 37 du Livre blanc de l'impôt sur le revenu, on trouve un tableau qui montre que les personnes qui perçoivent un revenu

[Text]

percentage of tax paid, \$50,000 to \$100,000 go up as a percentage of tax paid, and the only group that goes down are the under \$15,000 and the under \$30,000 as a percentage of tax paid.

Mr. Hunsley: I think what we are saying is that there are still substantial decreases in the amount of income tax that will be paid by high-income people.

The Chairman: As a percentage of tax paid, they pay more.

Mr. Hunsley: No, no, I am not referring to their relative weight in the tax system. I am just saying that they are getting a tax break—

The Chairman: Oh sure, oh sure.

Mr. Hunsley: —and that we are saying they do not need that tax break. It is not what relative weight they have in the system.

The Chairman: I see. Okay, that is fine as long as you appreciate that is what we are talking about. We are not talking about that group of people paying less tax. As a group they are in fact paying proportionately more of a smaller pie.

Mr. Hunsley: Why make the pie smaller?

Mr. Cassidy: I would like to short-shift once more, on pensions and the RRSPs.

You are suggesting that producing pensions equal to two and a half times the industrial wage is just too high, and that the present formula of 20% of income up to \$15,000 by sometime in the 1990s is too generous.

Mr. Hunsley: It is 18%.

Mr. Cassidy: As I understand it, somebody who has an income of \$10,000 is severely restricted by that. They can only put \$1,800 into a pension fund, if they can afford to put anything in at all.

I would like to ask if you have some specific alternative proposals that might be a little more equitable and also less costly in tax expenditures.

Mr. Roth: On the first part of the question anyway, the answer is that we would propose and we have proposed turning that deduction into a tax credit, which could even be fiscally neutral, to use that phrase. We proposed taking the amount of tax savings or tax expenditure now devoted to RRSPs and distributing it without increasing it, and cutting back the tax credit to such a level that it would not cost the government any more money. People with low incomes would then receive the same value. The whole drift of tax reform is to make exemptions or

[Translation]

de plus de 100,000\$ vont avoir à verser un pourcentage plus élevé de leur revenu au titre de l'impôt, les personnes touchant entre 50 et 100,000\$ vont donc voir leurs impôts augmenter, et les seuls à payer moins d'impôt sont ceux qui touchent moins de 15,000\$ et moins de 30,000\$.

M. Hunsley: Notre argument c'est que les personnes qui perçoivent des revenus élevés vont quand même voir le montant de leur impôt sur le revenu baisser considérablement.

Le président: Mais leur part, dans l'ensemble des recettes fiscales, va augmenter.

M. Hunsley: Non, je ne parle pas de leur part de l'ensemble des recettes fiscales. Je soutiens simplement qu'ils vont voir baisser leurs impôts. . .

Le président: Ah bon.

M. Hunsley: . . . et nous soutenons qu'il n'est pas nécessaire de réduire leurs impôts. Je ne parle pas de la part qui leur revient dans l'ensemble des recettes fiscales.

Le président: Je vois. Eh bien, nous sommes d'accord du moment que nous sommes certains de parler de la même chose. Nous ne disions pas que ce groupe paierait moins d'impôt. En tant que groupe, ils vont, en fait, devoir verser une part proportionnellement plus élevée d'un ensemble plus petit.

M. Hunsley: Pourquoi réduire le montant de l'ensemble?

M. Cassidy: J'aimerais, encore une fois, aborder soudainement un autre sujet notamment les pensions et les régimes enregistrés d'épargne-retraite.

D'après vous, on ne peut pas se permettre de verser des pensions égales à deux fois et demie le salaire industriel de base et que l'actuelle formule qui prévoit, d'ici aux années 1990, le versement de pensions égales à 20 p. 100 du revenu jusqu'à concurrence de 15,000\$ est trop généreux.

M. Hunsley: Il s'agit de 18 p. 100.

M. Cassidy: Si j'ai bien compris, la personne qui bénéficie d'un revenu de 10,000\$ va être largement pénalisée car elle ne peut verser que 1,800\$ dans un compte de pension, si elle peut se permettre de dégager cette somme de son revenu.

Avez-vous, donc, des solutions précises à nous proposer, des solutions qui seraient un peu plus équitables et moins lourdes du point de vue budgétaire.

M. Roth: S'agissant, du moins, de la première partie de votre question, je peux vous répondre que la solution qui a retenu notre attention, et que nous avons déjà proposée, consiste à transformer cette déduction en un crédit d'impôt, solution qui, du point de vue fiscal, s'avérerait neutre. Ce que nous avons proposé c'est de prendre le montant de cette épargne fiscale ou cette dépense fiscale qui est à l'heure actuelle consacrée au REER et de la distribuer sans l'augmenter en ramenant les crédits d'impôt à un niveau qui n'exige de la part du

[Texte]

deductions more equitable by turning them into tax credits, and we think that is one area. There is an immense tax expenditure in the RRSP.

The Chairman: That is including the pension as well, is it not?

Mr. Roth: We are more concerned with the RRSPs right at the moment.

Mr. Cassidy: Okay, but do you have a specific proposal, besides turning it into a credit? Do you propose, for example, that the maximum should be \$6,000 or \$8,000 rather than \$15,000?

Mr. Roth: I am not sure if the council has a figure on that.

Mr. Hunsley: The only specific thing we have said in relation to that is that we did not agree with it having been increased from \$7,500.

Mr. Attewell: I want to get into another tack here on a kind of a higher macro level. I despair a little bit on a number of the presentations I have heard in terms of the lack of understanding of a lot of average Canadians and a lot of presenters about the situation that Mr. Wilson faces. Is he to be the only one in Canada who can understand and look at the total package and at what is ahead of us?

• 1200

You did some polling of Canadians. You visited some 35 different cities. How many Canadians in your mind understand that this government took over...? I do not want this to sound too political, but we cannot forget what has happened in the past and what we have been trying to do these last few years. This government took over a debt of \$180 billion, and took over a deficit zeroing in on \$40 billion. By the next election, even through three budgets with a constraint in it, the debt is going to grow by maybe another \$100 billion. You do not just shut that off overnight and have any social network out there. The \$100 billion means another \$10 billion a year in interest charges, assuming interest rates at 10%. Already interest charges are 35% of each dollar we collect in taxes and it is growing every month despite these efforts.

[Traduction]

gouvernement l'engagement d'aucune dépense supplémentaire. Les personnes à revenu faible bénéficieraient alors des mêmes avantages. Toute la tendance amorcée par le mouvement de réforme fiscale va vers une plus grande équité des exemptions ou des déductions qui se transforment en crédits d'impôt et, d'après nous, c'est là un des domaines d'action possible. Les REÉR exigent d'énormes dépenses fiscales.

Le président: Cela comprend bien les pensions, n'est-ce pas?

M. Roth: Pour l'instant, nous nous intéressons plus particulièrement aux REÉR.

M. Cassidy: C'est entendu, mais avez-vous une proposition précise à cet effet à part celle qui vise à transformer tout cela en crédits d'impôt? Envisagez-vous, par exemple, de fixer le maximum à 6,000 ou 8,000\$ plutôt qu'à 15,000\$?

M. Roth: Je ne suis pas certain que le Conseil se soit fixé un chiffre à cet égard.

M. Hunsley: La seule précision que nous avons apportée à cet égard c'est que nous n'étions pas d'accord pour que le montant soit augmenté des 7,500\$ initialement prévus.

M. Attewell: J'aimerais changer un peu l'orientation et aborder, si l'on peut dire, le plan macroéconomique. Ce qui me désespère un peu dans plusieurs des présentations auxquelles nous avons assisté c'est que beaucoup de Canadiens moyens ne semblent pas comprendre la situation à laquelle M. Wilson doit faire face et cela est également vrai d'un certain nombre de personnes qui ont présenté des mémoires. M. Wilson est-il le seul au Canada à comprendre et à prendre en compte l'ensemble de la question et la situation à laquelle nous allons devoir faire face à l'avenir?

Vous avez mené une enquête auprès des Canadiens. Vous vous êtes rendu dans 35 villes. À votre avis quelle est la proportion de Canadiens qui comprennent que l'actuel gouvernement a dû reprendre...? Je ne voudrais pas paraître trop partisan, mais nous ne pouvons pourtant pas oublier ce qui s'est passé antérieurement et ce que nous avons essayé de faire au cours des quelques dernières années. L'actuel gouvernement a trouvé à son arrivée au pouvoir une dette de 180 milliards de dollars et un déficit approchant les 40 milliards. D'ici aux prochaines élections, malgré les efforts consentis dans les trois derniers exercices budgétaires, la dette va peut-être augmenter de 100 milliards de dollars. Vous ne pouvez pas simplement arrêter ça du jour au lendemain en espérant maintenir la couverture sociale. Ce 100 milliards de dollars supplémentaires veut dire chaque année dix milliards de plus pour le service de la dette si l'on prend pour hypothèse des taux d'intérêt de 10 p. 100. Déjà, le service de la dette consomme 35 p. 100 de chaque dollar versé en impôt et, chaque mois, malgré tous les efforts déployés, cette proportion augmente.

[Text]

As people propose a number of areas—each group has a special area of expertise and they should concentrate on those areas of their particular mandate—I wonder how many of them really have enough of an understanding of what Canadians face, not only Michael Wilson but also all Canadians, face down the road, if we do not look at it in a more comprehensive total package outlook.

I think—and I would hope you would agree—the Finance Minister picked up a very fragile situation three years ago. Somehow, through a number of various steps, we are now enjoying one of the greatest economic growths in the western world. It cannot continue forever but through that type of growth, interest rates are down and almost a million jobs are being created. This is surely a tremendous social benefit.

Sometimes when I think about this situation, it is something like discussing group homes in a municipality... not in my back yard. With the witnesses you have had, you try to get some discussion going and you try to get some understanding of what not only the government but also all Canadians are facing. This is not to water down their proposals, but surely they can look at it in a realistic situation.

From some of the discussion I hear, you would think we had had a surplus in each of the last five years. It is just the opposite. So how much realism really goes into the dialogue you have with people? I think, with all due respect, you are a little bit like politicians in terms of making certain proposals—let us call them promises—and you should be accountable for those. When you triple the child tax credit and a number of other schemes, what do these all add up to? As Mr. Wilson has asked other witnesses, where would you recommend we pick up some of these dollars?

I can well appreciate you cannot begin to understand—and neither can I—the total package. But I think there is an accountability on presenters like yourselves to... How much dialogue goes on at your executive meetings of the real-life situation, rather than an academic analysis of what we would love to see in Utopia?

Here we are in Canada on September 1, 1987. We have done some things well, and we have done some things poorly. All governments in the past... but not forgetting a debt of \$180 billion, not forgetting a deficit of \$30

[Translation]

Chacun propose diverses mesures—chaque groupe ayant, bien sûr, un domaine précis d'expertise sur lequel il devrait d'ailleurs se concentrer—mais je ne sais pas si beaucoup d'entre eux comprennent bien la situation à laquelle vont avoir à faire face les Canadiens, et je ne parle pas seulement de Michael Wilson mais de tous les Canadiens. C'est pourquoi nous devons à tout prix examiner l'ensemble de la question, sous tous ses aspects.

À mon avis—et j'espère que vous serez d'accord—le ministre des Finances a, lors de son entrée en fonction il y a trois ans, pris en charge une situation extrêmement délicate. On ne sait pas trop pourquoi, mais le fait est qu'à cause de diverses mesures qui ont été prises nous bénéficions à l'heure actuelle d'un des meilleurs taux de croissance économique du monde occidental. Cela ne peut pas durer, mais cette croissance a permis une baisse des taux d'intérêt et la création de presque un million d'emplois. N'est-ce pas là un énorme progrès du point de vue social.

Parfois, lorsque je songe à cette situation, je trouve que ça ressemble un peu aux discussions portant sur l'impossibilité d'installer des foyers collectifs dans une municipalité... Mais pas chez moi. On invite des témoins, on examine avec eux divers aspects de la question et on essaie de comprendre non seulement la situation à laquelle doit faire face le gouvernement mais la situation à laquelle vont avoir à faire face tous les Canadiens. Il ne s'agit pas de réduire la portée des propositions que nous avons recueillies, mais il faut rappeler combien il est important et nécessaire d'avoir de la situation une vue réaliste.

D'après certaines des choses que j'ai entendues ici, on croirait que le gouvernement a éprouvé un excédent budgétaire dans chacune des cinq dernières années financières. Or, c'est justement le contraire qui s'est produit. Quelle est donc la part de réalisme qui entre dans le discours? Permettez-moi de vous comparer un peu aux politiciens qui échafaudent des projets ou, si l'on veut, qui font des promesses. Dans ces projets, vous devriez engager votre responsabilité. Lorsque vous triplez le crédit d'impôt pour enfant ou lorsque vous proposez diverses autres mesures, quel va être le résultat d'ensemble? Ainsi que M. Wilson a demandé à d'autres témoins, d'après vous où pourrions-nous trouver les sommes nécessaires?

Je sais bien que vous n'êtes pas en mesure de comprendre—et moi non plus je ne le suis pas—le tout. Mais il vous faut bien prendre une certaine part de responsabilités... Lorsque vos dirigeants se réunissent, quelle part de votre ordre du jour consacrez-vous à un examen réaliste de la situation telle qu'elle est plutôt qu'à une analyse théorique des mesures permettant éventuellement d'aboutir à un état idéal?

Nous nous trouvons à l'heure actuelle au Canada, le 1^{er} septembre de l'année 1987. Certaines choses nous les avons réussies et d'autres pas. Tous les gouvernements antérieurs—mais sans oublier une dette s'élevant à 180

[Texte]

billion this year. What is really sound advice to this government?

Mr. J-B Robichaud: I think maybe at the outset we should say Canada is a good place to be and a good place to live in. I do not think in meeting Canadians over the last year that people are not acknowledging some of the points you have mentioned.

Maybe I should point out we should be accountable for our proposal. But we are not politicians in the sense of elected representatives of the people. It is a bit surprising that you would ask it of private organizations like ours, small groups of people, to have the type of years politicians in each of their ridings should have. I am sure ordinary Canadians are talking and have talked to politicians approximately the same way for a number of years. We are not the ones, as an organization, stating that reform should be more equitable.

• 1205

What we are trying to do is take the Minister seriously and say that we applaud the objective; it should be more equitable, but you, as Minister of Finance, have an empire of bureaucrats working for you helping you to get those figures straight.

One of the difficulties with an organization like ours is that we have to sometimes rely on government data from tax returns of 1984 when we are trying to deal with a situation in 1987. There are a number of difficulties in terms even of having access to the right data at the right time.

Overall we are not really negative. We are trying to take this proposal for reform as a serious proposal. We are trying to follow through the reasoning of the Minister. When the Minister says, for example, that he wants to offset the balance between personal income tax and corporate income tax, and we project that up to 1981, we have to say that we are sorry, but we do not see this happening. We see a little bend—1988-89—but we see the same tendency that has gone on for years remaining. We are asking how serious is a proposal saying that personal income tax should be a smaller share of the total pie? The data we have indicate otherwise.

Mr. Hunsley: I might just make one other point in relation to our executive and our board. They do discuss these matters in a fair amount of depth. It is not an academic board. I am not sure if that is what you were suggesting. Our board is elected from our members and that is a very broad and diverse membership across the

[Traduction]

milliards de dollars, et sans oublier un déficit qui, cette année, s'élève à 30 milliards de dollars. Que serait donc un bon conseil à donner à l'actuel gouvernement?

M. J-B Robichaud: Je pense qu'on pourrait tout d'abord rappeler qu'il fait bon vivre au Canada. D'après mes rencontres avec des Canadiens au cours de l'année passée, je peux dire que la plupart des gens admettent certains de vos arguments.

Sans doute que nos propositions devraient engager notre responsabilité en tant qu'organisme. Mais nous ne sommes pas des politiciens, c'est-à-dire que nous ne sommes pas les représentants élus du peuple. Je suis un peu surpris de vous voir demander à des organismes privés tels que le nôtre, à de petits groupes de personnes, d'avoir la même expérience qu'on exige d'hommes politiques chevronnés dans leurs circonscriptions. Je suis certain que les Canadiens moyens tiennent, envers le personnel politique, à peu près les mêmes propos qu'ils leur tiennent depuis déjà bon nombre d'années. Ce n'est pas simplement nous, en tant qu'organisation, qui voulons que la réforme soit rendue plus équitable.

Ce que nous essayons de faire c'est de prendre le Ministre au sérieux et de lui dire que nous sommes favorables à l'objectif qu'il a fixé; la réforme devrait être plus équitable mais vous, en tant que ministre des Finances, réglez sur un empire de fonctionnaires qui sont là pour vous aider à affiner les chiffres.

Une des difficultés qu'éprouvent les organisations telles que la nôtre, c'est que parfois nous devons nous fonder sur des données gouvernementales provenant des déclarations d'impôt de 1984 alors que nous sommes appelés à nous prononcer sur la situation présente en 1987. Le simple fait de pouvoir avoir accès à des données précises et en temps utile pose déjà certaines difficultés.

Mais nous ne sommes pas des irréductibles de la critique. Nous voulons pouvoir prendre ce projet de réforme au sérieux et nous essayons de suivre le raisonnement du Ministre. Lorsque, par exemple, le Ministre déclare son intention d'équilibrer la répartition des rentrées entre l'impôt sur le revenu des particuliers et l'impôt sur les compagnies, et que nous faisons une analyse de tendance jusqu'en 1981, nous sommes bien obligés de conclure que les choses ne se sont pas passées comme ça. Nous voyons un léger fléchissement en 1988-89 mais pour le reste de la période nous constatons le maintien de la tendance actuelle. Nous sommes bien obligés de demander au Ministre si c'est vrai qu'il entend réduire la part, au sein des rentrées fiscales, qu'occupe l'impôt sur le revenu des particuliers. Les informations dont nous disposons semblent indiquer le contraire.

M. Hunsley: J'aimerais également, au sujet de notre direction et de notre conseil, ajouter quelque chose. Il ne s'agit pas d'un conseil composé de théoriciens et ses membres se livrent à des analyses assez approfondies. Je ne prétends pas que vous ayez affirmé le contraire mais je tiens à dire que notre conseil est élu parmi nos membres

[Text]

country. There are labour groups; there are business people; there are social service people, United Way people and so on, across the country represented on our board. Very often, in very many cases there is a lot a sensitivity to the issues, to the constraints on the government in this kind of a situation.

I think since about 1982, the proposals we make here in relation to the child tax credit are probably the first proposals we have made as an organization not made in a stance of being absolutely fiscally neutral. In other words, every one of our proposals up to now has been made from a point of view of being fiscally neutral. In other cases, in fact, we have opposed measures which the government introduced which were not fiscally neutral, measures which increased the deficit through expenditures, tax deductions and tax expenditures of more benefit to high income people.

I think we have been reasonably responsible in that kind of a measure. It is not a matter of not being sympathetic to the amount of manoeuvring room there is for a Minister of Finance in this area. It is that you still have to look at the impact of what you do.

M. Garneau: Je vous remercie pour votre exposé; je vous remercie également d'être venus nous rencontrer ce matin pour échanger des points de vue sur la réforme fiscale.

En termes d'objectifs, lorsque nous avons analysé, de ce côté-ci de la table, les propositions du ministre des Finances, l'une des choses que j'ai fait ressortir au nom de ma formation politique, c'était que les gens les plus frappés par la proposition qu'on avait devant nous étaient justement les familles et les gens à faible revenu. Hier le Conseil économique du Canada nous a dit la même chose et, ce matin, trois groupes sont revenus nous le répéter.

• 1210

Je suis sensible au problème soulevé par M. Attewell, mais si on veut atteindre un objectif d'équité et de redistribution, il faut prendre des décisions de société. Dans les propositions que vous faites, vous parlez de crédits d'impôt remboursables dans le cas des allocations familiales, dans le cas de bénéfices aux enfants. Croyez-vous qu'il est possible de mettre vos propositions en application sans une politique de revenu minimum garanti ou une réforme de nos programmes sociaux? Cette question a été soulevée dans le passé et je l'ai soulevée moi-même à quelques reprises. Est-il possible d'atteindre cet objectif-là? Pour ma part, je croyais que non. Quand j'entends vos propositions et que je les mets en relation avec ce que les deux autres groupes nous ont dit ce matin, je conclus qu'il est impossible de faire cela sans avoir une

[Translation]

c'est-à-dire parmi un groupe connu pour sa diversité. Nous comptons parmi les membres de notre conseil des représentants syndicaux, des représentants du monde des affaires, des représentants du personnel chargé des services sociaux, des responsables de Centraide et ainsi de suite. Il est très fréquent de constater chez nos membres une grande compréhension des problèmes et une grande compréhension à l'égard des contraintes que ce genre de situation impose au gouvernement.

Je pense que les projets que nous avons formulés ici à l'égard du crédit d'impôt pour enfant sont probablement, depuis environ 1982, les premières propositions que nous ayons formulées en tant qu'organisation qui ne soient pas absolument neutres du point de vue fiscal, autrement dit, jusqu'ici chacune de nos propositions se voulait neutre sur le plan fiscal. Il est également arrivé que nous nous opposions à des mesures envisagées par le gouvernement, mesures qui n'étaient justement pas neutres sur le plan fiscal, mesures qui gonflaient le déficit en augmentant les dépenses, en multipliant les déductions fiscales et les dépenses fiscales qui profitaient surtout aux personnes à revenus élevés.

Je pense que nous avons donc fait preuve d'un assez grand sens de nos responsabilités sur ce plan. Il n'est donc pas question de se montrer compréhensifs envers un ministre des Finances dont la marge de manoeuvre n'est peut-être pas très grande. Le fait est que vous devez assumer la responsabilité pour les répercussions que peuvent avoir les mesures que vous proposez.

Mr. Garneau: I thank you very much for your presentation and I also thank you for joining us this morning in this discussion of the tax reform project.

With respect to goals and objectives, when we analysed, on this side of the table, the proposals put forth by the Minister of Finance, one of the things that I mentioned, on behalf of the members of my party, was that the people who would be most affected by the proposals placed before us were lower-income families. Yesterday, the Economic Council of Canada said the same thing here and, this morning, three of the groups appeared and repeated the same thing.

I am aware of a problem raised by Mr. Attewell but if we wish to reach our goal of achieving both equity and a redistribution of income, we will have, as a society, to take certain decisions. In the proposals that you have made, you speak of refundable tax credits for family allowances or child tax credit. Do you believe it is possible to put your proposals into effect without a minimum guaranteed income policy or without reform of our social programs? This question has been raised in the past and I myself have raised it several times. Is it possible to achieve that goal? Personally, I do not think so. I heard the proposals that you made and when I compare them to the proposals made by the other two groups who appeared before us this morning, I come to the conclusion that it is impossible to achieve that without also adopting a

[Texte]

politique de revenu annuel garanti intégrée. Si on mettait vos recommandations en application sans une politique de revenu minimum garanti, les provinces tiendraient compte des bénéfices de la réforme fiscale lorsqu'elles appliqueraient leurs politiques sociales. Si les politiques d'aide sociale des provinces exigent qu'on tienne compte des revenus, les crédits d'impôt font partie des revenus. En fin de compte, on donnerait de l'argent d'un côté pour le reprendre de l'autre. Je ne sais pas si vous partagez ce point de vue-là. Pouvez-vous faire un commentaire à ce sujet?

Mr. Roth: This is a wonderful opportunity to raise something we call a "poor-income program". We produced a document on it as a result of our hearings in 35 communities. It is to put in place what some people call a guaranteed income and what we call a core income. The most important aspect of that core program is to have a system. When you start working you have other income and the size of your benefit is reduced.

We are putting emphasis on the first stage, the child tax credit, because it is exactly what that system does. It is always better to have earnings than not to have earnings. We have a lot of criticisms and comments about social assistance and of unemployment insurance. They require people not to work. At least the penalties are there, encouraging you not to work.

We would be happy to share our view and the kinds of proposals we have worked out. We came here to talk only about what we think is most urgent, the passage of some of this tax reform legislation which we feel is going in the wrong direction.

In our larger plan, the reorganization of the entire income security system, we came to the conclusion you had to get your hands on some of the \$30 billion or \$60 billion worth of tax expenditures. Now that the government has opened up the pot, we are trying to make so some of those tax expenditures can be used to encourage people to seek self-employment or to stay in the labour market. It is a complicated issue, but we have given our recommendations in terms of tax reform inside this larger view we have of reforming the income security system.

Mr. Garneau: I do not think the government will implement it in tax reform. If the government were doing it in the context of a tax reform only, without taking into account the total expenditures on social programs, what the federal government could give would be taken out by

[Traduction]

guaranteed annual income policy. If we were to put your recommendations into effect without adopting at the same time a guaranteed minimum income policy, then the provinces would take into account, in applying their own social policies, the new benefits resulting from the tax reform measures. If provincial social welfare policies are based on the income figures of the recipients, then the tax credits will enter into the calculation of this income. In the final analysis we would simply be giving money through one scheme and taking it back through another. I do not know if you agree with this, but would you care to comment on this point?

M. Roth: C'est une merveilleuse occasion d'évoquer ce qu'on a appelé «programme de revenu minimum». Nous avons rédigé un document à ce sujet, à la suite des audiences que nous avons tenues dans 35 communautés. Il s'agirait d'adopter ce que certains appellent un revenu garanti mais ce que nous appelons, nous, un revenu de base. Le principal aspect de ce programme de revenu de base serait d'instaurer un système. Dès que le bénéficiaire commence à travailler, il dispose d'un revenu supplémentaire et va donc voir réduire le montant de ses prestations.

Nous faisons porter l'accent sur la première étape, c'est-à-dire sur le crédit d'impôt pour enfant car c'est exactement ce que fait l'actuel régime. Il est toujours plus avantageux d'avoir des gains que de ne pas en avoir. Nous avons exprimé de nombreuses critiques et fait beaucoup d'observations sur le bien-être social et l'assurance chômage. Ces programmes exigent des bénéficiaires qu'ils ne travaillent pas. Des pénalités sont prévues qui vous encouragent à ne pas travailler.

Nous serions heureux de partager notre point de vue et de faire connaître les diverses solutions que nous avons imaginées. Nous ne sommes venus ici que pour nous entretenir de ce qui est, à nos yeux, le plus urgent, c'est-à-dire l'adoption de certaines mesures de réforme fiscale qui, à notre avis, ne suivent pas l'orientation qui serait, d'après nous, l'orientation souhaitable.

Dans l'ensemble de notre projet, c'est-à-dire la réorganisation de tout le système visant à instaurer une sécurité des revenus, nous en sommes arrivés à penser qu'il faut pouvoir accéder à une partie de ces 30 ou 60 milliards de dollars de dépenses fiscales. Maintenant que le gouvernement a soulevé le couvercle de la marmite, nous essayons d'assurer qu'une certaine partie de ces dépenses fiscales sera utilisée pour encourager les gens à trouver des emplois autonomes ou à se maintenir sur le marché de la main d'oeuvre. C'est une question compliquée mais nous avons présenté nos recommandations de réforme fiscale dans le contexte de notre projet plus vaste touchant la réforme de l'ensemble du système de sécurité des revenus.

M. Garneau: Je ne pense pas que le gouvernement va adopter cette recommandation dans le cadre de la réforme fiscale. Si le gouvernement n'agissait que dans le contexte de la réforme fiscale, sans tenir compte de l'ensemble des dépenses qu'exigent les programmes sociaux, la

[Text]

social aid because of the additional level of revenue it would produce. I think your objective and my objective is to make sure people who need more support get the support.

If the government tripled the child tax credit and had to face a family on social aid, if the social aid is lowered by the amount of money produced by the tripled child tax credit, the end result will be nil. I wonder if it is possible, although I agree with you in principle. It is what I tried to explain when we first started to talk about tax reform. Is it possible to implement your proposal with tax reform at the federal level without doing the other part? And would it not be better to do it all together? Otherwise, my fear is that the end result would be nil. And this is not the objective that you are trying to reach; and it is certainly not what I have in mind either.

• 1215

This is why tax reform as we have it now, in two phases. . . we do not know what the second phase will be, how it will hit the family and low-income earner. If we add to that the fact that we do not have a social policy of a guaranteed annual income, or call it what you want, I wonder if it is appropriate to go ahead with that now and implement your proposal without doing the other, and having over our head *l'épée de Damoclès* of the sales tax.

Mr. Roth: It would be nice if we could do it all at once. But I do not know. You are the politicians. You would know if you can do big things all at once.

I agree with what you have said about people who receive social assistance. But 50% of the people in poverty in Canada do not rely on social assistance. So this kind of program of tripling the child tax credit and restoring full indexation to family allowances and whatever does give considerable assistance to those people who are already in the labour force but have access to no other benefits. With the social assistance people you are right. After a while they will not be any better off, unless there is reform of the social assistance system as well.

Mr. Hunsley: I think Mr. Garneau is pointing out the need for a comprehensive blueprint. The government made the point about a need for a comprehensive blueprint in tax reform, even though one might move toward it gradually, and he is making the point that where

[Translation]

contribution du gouvernement fédéral devrait être prélevée des programmes d'aide sociale étant donné l'augmentation des revenus que provoqueraient les nouvelles dispositions. Je pense que nous partageons tous les deux un même objectif qui consiste à assurer une amélioration des moyens des personnes qui en ont le plus besoin.

A supposer que le gouvernement triple le montant du crédit d'impôt pour enfant et s'agissant d'une famille inscrite au bien-être social, à supposer que le montant des prestations de bien-être social soit réduit du même montant égal à l'augmentation produite par le triplement du crédit d'impôt pour enfant, le résultat est le même, c'est-à-dire qu'il n'y a aucun changement. Je me demande si cela serait possible, bien que je sois en accord avec vous sur le plan des principes. C'est ce que j'ai essayé d'expliquer lorsque nous avons commencé à discuter de la réforme fiscale. Serait-il donc possible de mettre en oeuvre votre projet de réforme fiscale au niveau fédéral sans agir sur l'autre plan? Et ne serait-il pas préférable de le faire d'un seul coup? Autrement, je crains que nous n'aboutissions à rien. Ce n'est certainement pas l'objectif que vous cherchez à atteindre et ce n'est certainement pas ce que j'ai en tête, moi non plus.

C'est pour cette raison là que la réforme fiscale telle que nous l'avons, en deux phases. . . nous ne savons pas ce que sera la seconde phase, mais les familles et les contribuables à faibles revenus en subiront les effets. Si nous ajoutons cela au fait que nous n'avons pas de politique sociale de revenus annuels garantis, quel que soit son nom, je me demande s'il est opportun d'aller de l'avant avec ce que nous avons et de mettre votre proposition en oeuvre sans mettre l'autre en oeuvre aussi, en gardant au-dessus de la tête *l'épée de Damoclès* de la taxe de vente.

M. Roth: Ce serait une bonne chose de tout pouvoir faire en même temps, mais je ne sais pas. C'est vous qui êtes les politiciens. Si vous pouviez mettre un projet d'une envergure pareille en oeuvre d'un seul coup, vous le sauriez.

Je suis d'accord avec ce que vous avez dit au sujet des gens qui reçoivent des prestations d'aide sociale. Toutefois, 50 p. 100 des canadiens pauvres n'en reçoivent pas. Par conséquent, ce genre de programme, où l'on triple le crédit d'impôt pour enfant et où l'on rétablit l'indexation complète des allocations familiales, et le reste, aide beaucoup les gens qui font déjà partie de la population active, sans avoir accès à d'autres avantages. Dans le cas des gens qui bénéficient de l'aide sociale, vous avez raison. Après un certain temps, ils ne s'en trouveront pas mieux, à moins que le système d'aide sociale ne soit lui-même formé.

M. Hunsley: Je pense que M. Garneau nous fait comprendre qu'il nous faut un plan complet. Le gouvernement a déjà dit qu'il nous fallait un plan complet de réformes fiscales, même si nous pouvons mettre la réforme en oeuvre graduellement. M. Garneau dit que

[Texte]

you see the concurrence of taxation policy and income security policy, there is a need for a comprehensive blueprint in that area as well.

I cannot help but point out that the job is going to become even more complicated, I believe, as the federal and provincial governments work their way through interpreting the Meech Lake accord and what that means specifically for income security policy. It does argue very strongly for the need, if one is to establish national objectives, and if those objectives are to be shared federally and provincially, for policies on income security to be clearly established and clearly measured. I think right now the federal government generally is paying out somewhere in the area of 90% of the total cost of income security in the country, yet it is finding itself constrained, obviously, because of the jurisdictional issue in the provincial delivery of those kinds of programs.

One can tackle it either by trying to have some quick and dirty agreement with the provinces that they will pass through benefits—and that is what has been attempted over the years by various other governments, and they have usually failed to do so—or by the need to have a more comprehensive set of objectives that are endorsed by both federal and provincial governments. I think the point needs to be underscored.

Mr. Garneau: I think it has been possible in the past, when you look at the hospitalization plan, medicare, and the social aid programs. If the objective is well put forward in a frank discussion with the provinces, I have been on the other side of the table on many of those occasions, and I think it is possible, with or without Meech Lake. I do not think the thing will have changed a lot.

What we need is a blueprint, as you said, that would state the objective of fiscal reform and social security programs together. Right now I understand the government is negotiating with the provinces for the sales tax; to have a federal-provincial agreement. It has to be discussed anyway.

If we have different conceptions of the role of the state, then it may be more difficult; but not because of Meech Lake. It was the same when we had the unanimity rule, before 1981. All the social programs we have now were discussed under the unanimity rule.

But it is possible if we have a government that can put forward for the public a blueprint that will be a comprehensive one. It is not what we have now. We have only one part of fiscal reform, and we have nothing in front of us as a guaranteed income for the poor, or the working poor.

[Traduction]

quand la politique d'imposition et la politique de sécurité du revenu se rejoignent, il faut établir un plan complet dans ce domaine-là aussi.

Je ne puis m'empêcher de dire que la tâche sera plus complexe encore, à mon avis, dans le contexte de l'interprétation de l'Accord du lac Meech par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, qui voudront savoir quelles sont les implications de l'accord pour la politique de sécurité du revenu et de les mesurer clairement, si nous voulons établir des objectifs nationaux et si nous voulons que ces objectifs soient à la fois fédéraux et provinciaux. Je pense que le gouvernement fédéral en général supporte actuellement autour de 90 p. 100 du coût total de la sécurité du revenu dans notre pays, mais il est manifestement gêné par des problèmes de compétence, étant donné que la prestation des programmes de ce genre incombe aux provinces.

Il y a deux façons de procéder: le fédéral peut essayer de conclure rapidement avec les provinces un accord sommaire en vertu duquel celles-ci feraient parvenir les prestations à qui de droit—et c'est ce que divers autres gouvernements ont essayé de faire au fil des années, généralement sans succès—ou encore, le fédéral et les provinces peuvent reconnaître la nécessité d'un ensemble complet d'objectifs que tous accepteraient. Je pense qu'il faut souligner ce point-là.

M. Garneau: Je pense qu'il était possible d'y arriver dans le passé, si l'on songe au régime d'assurance hospitalisation, au régime d'assurance santé et aux programmes d'aide sociale. Si l'objectif est bien présenté, avec franchise, dans le cadre d'une discussion avec les provinces, je sais que c'est possible, avec ou sans l'Accord de Meech Lake pour avoir été de l'autre côté de la table à de nombreuses reprises. Je ne pense pas que les choses aient changé à ce point.

Ce qu'il nous faut, c'est un plan global, comme vous dites, qui préciserait l'objectif global de la réforme fiscale et des programmes de sécurité sociale. Pour le moment, je crois comprendre que le gouvernement négocie la question de la taxe de vente avec les provinces, en vue de la conclusion d'un accord fédéral-provincial. Il faut en parler de toute façon.

Si nous avons des conceptions différentes du rôle de l'État, des solutions de ce genre pourront s'avérer plus difficiles, mais pas à cause de l'Accord de Meech Lake. C'était la même chose quand nous avions la règle de l'unanimité, avant 1981. Tous les programmes sociaux que nous avons aujourd'hui ont été discutés dans le contexte de la règle de l'unanimité.

Il reste que la chose est possible si notre gouvernement peut présenter au public un plan complet. Ce n'est pas ce que nous avons maintenant. Nous n'avons devant nous qu'une partie de la réforme fiscale et rien dans ce qui nous a été présenté ne garantit un revenu aux pauvres ou aux travailleurs pauvres.

[Text]

[Translation]

• 1220

The Chairman: Well, we are dealing with this white paper right now. Mr. Layton.

Mr. Layton: Thank you, Mr. Chairman. I would like to express appreciation to our witnesses for making this the occasion for focusing our attention as a committee on this particular area of tax reform.

In an earlier exchange, I was caught up by the references made to specific impacts on individuals and so forth of tax credits. I think what I would want to have on record is in the tax reform book that came out with the white paper, certainly the advantage to families was considerable higher than the individual, and I think this is one of the things the council must be aiming for.

The other thing, I guess, that came out of my colleague Bill Attewell's comments and your reaction to it is that you just cannot look at tax reform as standing alone. It is part of an ongoing process. As he points out, you cannot suddenly turn that great big ship around in the middle of the ocean. It is step by step and I think your council would recognize this, as we do.

I found myself wondering, in your studies across Canada, has the effect of 25,000 people finding jobs each month this year started to show any impact on the social fabric that you measure?

Mr. Hunsley: It is certainly showing up in the poverty statistics. The real drop in employment in the 1981-82 period is beginning to be offset a bit and it is showing up in the statistics that there has been a levelling off and even a decrease in the absolute numbers of people living below the poverty line. There is no doubt in anyone's mind that employment generation is a good and a positive thing.

Mr. Layton: It is still a relatively new phenomenon and maybe not measurable or monitorable in a real sense. Or do you have numbers to support what is happening?

Mr. Hunsley: No, I think StatsCan has numbers to support that and to show the general impact on a national basis. It probably does not accurately measure the difference in impact on a regional basis.

One of the things that we found, of course, as you would very well expect, is that some parts of the country are doing very well, thank you very much, and are doing quite fine on the amount of employment that is generated. Other parts of the country have had a net decrease in employment even during this period of economic growth and in fact there is that kind of a differential that is coming.

The other thing that has to be pointed out, though, is the increase in the numbers and the extent of

Le président: Pour le moment, nous parlons de ce Livre blanc. Monsieur Layton, c'est à vous.

M. Layton: Monsieur le président, je vous remercie. J'aimerais dire à nos témoins à quel point j'apprécie cette occasion qui nous est donnée de focaliser l'attention du comité sur ce point particulier de la réforme fiscale.

Plus tôt, j'ai été vraiment saisi par les allusions faites aux effets des crédits d'impôts sur les personnes, et ainsi de suite. Je pense que ce que je voudrais dire est déjà dans le livre sur la réforme fiscale qui a accompagné le Livre blanc; de toute évidence, la réforme était beaucoup plus avantageuse pour les familles que pour les personnes, et je pense que c'est l'un des points que le Conseil vise.

L'autre question dont je veux parler, je la tiens des commentaires de mon collègue Bill Attewell et de la réaction qu'elle a suscitée chez vous: il est impossible d'envisager la réforme fiscale isolément, car elle fait partie d'un processus permanent. Comme mon collègue l'a dit, il n'y a pas moyen de faire soudainement virer ce grand navire de bord en plein milieu de l'océan. Il faut procéder par étapes et je pense que votre Conseil devrait s'en rendre compte, comme nous le faisons.

Je me suis demandé si, dans les études que vous faites partout au Canada, l'effet des 25,000 personnes qui trouvent un emploi tous les mois depuis le début de l'année commence à se faire sentir sur la trame sociale que vous mesurez?

M. Hunsley: Cet effet se fait certainement sentir dans les statistiques sur la pauvreté. La baisse réelle de l'emploi de la période de 1981-1982 commence à être compensée dans une certaine mesure. Les statistiques révèlent qu'en chiffres absolus, le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté s'est stabilisé, voire qu'il a commencé à baisser. Personne n'a de doutes là-dessus: la création d'emplois est une bonne chose.

M. Layton: C'est encore un phénomène relativement nouveau, et qui n'est peut-être pas mesurable ou «suivable» dans la pratique. Néanmoins, auriez-vous des chiffres pour illustrer ce qui se passe?

M. Hunsley: Non, je pense que Statistique Canada a des chiffres pour étayer ce que je viens de dire et pour montrer l'effet général de la création d'emplois au niveau national. Par contre, les statistiques ne mesurent peut-être pas avec précision l'effet au niveau régional.

L'une de nos constatations était bien sûr prévisible: certaines régions du pays se tirent très bien d'affaires, merci, et elles fonctionnent très bien avec le nombre d'emplois qui sont créés. Par contre, nous avons constaté dans d'autres parties du pays une baisse nette de l'emploi même au cours de cette période de croissance économique et, en fait, c'est ce genre d'écart qui semble devenir une constante.

L'autre point à signaler, c'est l'augmentation du nombre de chômeurs chroniques et la longueur de la

[Texte]

unemployment concerning people who are long-term unemployed. The length of time they are unemployed has not significantly abated.

We are finding that people who are traditionally disadvantaged in the labour force are even more so now. They have not benefited from the economic recovery and we do need to recognize that and we do need to recognize it in tax policy as well as in income security policy.

Mr. Roth: Could I just add just another little angle to that concerning your question about is it showing up that people are getting more work. I think one thing we have to recognize—and I wish we had better data on it now, although I think it is beginning to come out—is that a lot of the jobs being created are quite low-paying.

In fact, the data in the United States—and I do not think it is probably any different here—are that in the last three years, 44% of the jobs have been at or below the minimum wage. There are some data at Statistics Canada now that Canada does not come out exactly at that precisely, but people who have lost their jobs and then been re-attached to the labour force, over half of them have taken a lower wage than they had before... a considerably lower wage; up to 36% lower.

I think what we are suggesting here in terms of our tax harmonization with the income security harmonization is that two of our big programs, social assistance and unemployment insurance—you have about \$20 billion worth of social security right there—they are an all-or-nothing system.

If you are not working, then you can get those benefits. If you are working, you get very little—in fact, what you get are the benefits that are there now but are being diminished through tax reform. That is why we are suggesting something like a tripling of the child tax credit, which gives assistance to people who are now working. I would suggest that with low-paying jobs being created—if the data seems to be pointing in the right direction—there is going to be an even greater need to supplement the incomes of these people through child tax credits, low-income tax credits or sales tax credits.

• 1225

I do not think of unemployment-employment anymore. I am beginning to wonder how accurate that statistic itself now is when so many of the jobs seem to be low paying.

Mr. Layton: I cannot argue with the actual rates being paid or salaries being earned, but I do understand that the majority of the jobs, as high as 80% of them, are permanent rather than part-time or temporary. That has helped build a sense of confidence, if nothing else, which also maybe starts to show itself in the way people look for help and need help, and so on.

[Traduction]

période durant laquelle ils ont été sans emploi. Cette période n'a pas nettement été réduite.

Nous constatons que les gens qui ont toujours été défavorisés sur le marché du travail le sont plus encore aujourd'hui. Ils n'ont pas bénéficié de la relance économique. C'est un fait qu'il nous faut reconnaître et qu'il nous faut reconnaître dans la politique fiscale tout aussi bien que dans la politique de sécurité du revenu.

M. Roth: J'aimerais ajouter juste un autre élément à cela, en réponse à votre question sur la visibilité du fait que plus de gens travaillent. Je pense que nous devons accepter une réalité—et j'aimerais bien avoir de meilleures données là-dessus, même si la tendance commence à paraître, à mon avis—à savoir que beaucoup des emplois créés sont très mal rémunérés.

En fait, si j'en crois les données américaines—et je ne pense pas que la situation soit bien différente ici—au cours des trois dernières années, 44 p. 100 des emplois créés étaient payés au salaire minimum, voire au-dessous du salaire minimum. Statistique Canada a déjà des données montrant que la situation au Canada n'est pas exactement la même, mais que plus de la moitié des gens qui avaient perdu leur emploi et puis en avaient retrouvé un avaient accepté un salaire plus bas que celui qu'ils avaient avant, un salaire bien plus bas, jusqu'à 36 p. 100 plus bas.

Je pense que le message que nous essayons de faire passer en disant que la politique fiscale doit être harmonisée avec celle de la sécurité du revenu, c'est que deux de nos gros programmes, l'aide sociale et l'assurance-chômage—qui représente à eux seuls environ 20 milliards de dollars de sécurité sociale—sont du genre tout-ou-rien.

Ceux qui ne travaillent pas ont accès à ces prestations. Ceux qui travaillent n'ont presque rien. En fait, tout ce dont ils bénéficient actuellement sera sapé par la réforme fiscale. Voilà pourquoi nous proposons une mesure comme la multiplication par trois du crédit d'impôt pour enfant, qui apporte une aide aux personnes qui sont sur le marché du travail. Avec la création d'emplois faiblement rémunérés, si les données vont dans le bon sens, il faudra d'autant plus accorder un supplément de revenu à ces personnes au moyen de crédits d'impôt pour enfant, de crédits d'impôt pour faible revenu ou de crédits sur la taxe de vente.

Je ne pense plus en termes de chômage ou d'emploi. Je commence à me demander à quel point ces données statistiques sont précises, car tant d'emplois semblent faiblement rémunérés.

M. Layton: Je ne peux vous contredire au sujet des taux réels des rémunérations ou des salaires mais je sais que les emplois sont en majorité, c'est-à-dire dans les 80 p. 100, des emplois permanents et non des emplois à temps partiel ou temporaires. Cela devrait susciter une certaine confiance, à défaut d'autre chose, qui commence déjà peut-être à apparaître dans la façon dont les gens

[Text]

The other point I want to raise is a fundamental one. It is different from the jobs question and the economic well-being, but it relates to it in this respect. We often talk of the poverty line, the minimum annual wage, and also of a "core income".

I am starting to say to myself that if we are measuring the requirements of our citizens in this country, do we take into account the fact that all of us have differing needs at differing times, particularly as we age, which you will notice I am doing, and the memory I have is that people who pass retirement change gears a little. I think that even pensions recognize that. Beyond that, when they go from 75 to 85, their needs as grandparents are no longer to buy furniture and new cars and new suits.

Are there in existence any studies that show what the real needs of people are, in terms of poverty line or a minimum income or a core income, as they age?

Mr. Roth: The only organization that does this that I know of is the Social Planning Council of Metropolitan Toronto, and they develop basic budget lines based on whether or not you are a single parent, your child care needs, your age, and whether or not you have a disability, and it is a very complex way they go about doing it. But it is probably the closest you can ever come to trying to estimate the minimum needs of people in different kinds of situations, including the aged.

Mr. Layton: Maybe this will bring us to an eventual adjustment of the indexing process, because a straight index based on cost of living across the board assumes we are all equal in one sense or another, which I know from personal experience we are not. I just wonder, as we study the future and try to plan for it in tax reform, if we are taking into account some of these other fundamentals. People are living longer, and maybe the norms are changing.

Mr. Hunsley: I think we have to come back to one of the comments you made in starting off about the treatment in the tax reform package of families and families with children, because I wanted to take exception to it at the time. I think it is very difficult to try to make the point that this package shifts things in favour of families with children. I do not believe that you can really say that. I would in fact make the point that it moves against that.

Mr. Layton: I was looking at charts A4.1, A4.2 and A4.4 in the annex on pages 51, 52 and 54. The actual numbers show a significant improvement for the families.

Mr. Hunsley: I am aware that if you take a family case study, you can show a decrease in the amount of income tax being paid. That is not the point I was going to make.

[Translation]

cherchent de l'aide, le type d'aide dont ils ont besoin, etc. . .

L'autre point que je voulais soulever est plus fondamental. Ce n'est pas vraiment la question des emplois ou bien-être économique, mais il existe un certain rapport. On parle souvent de seuil de pauvreté, de revenu annuel minimum, ainsi que de «revenu essentiel».

Si nous mesurons les besoins de nos citoyens au Canada, tenons-nous compte du fait que chacun d'entre nous a des besoins différents, à des époques différentes, à mesure qu'il vieillit, et vous avez certainement remarqué que c'est mon cas; les gens qui passent l'âge de la retraite changent un peu leur façon de vivre. Je pense même que les régimes de retraite tiennent compte de ce fait. En outre, à mesure que ces personnes vieillissent et atteignent 75 ou 85 ans, leurs besoins, en tant que grands-parents, ne sont plus d'acheter des meubles, une voiture neuve ou des vêtements neufs.

Existe-t-il des études sur les besoins réels des gens, en termes de seuil de pauvreté, de revenu minimum, de revenu essentiel, à mesure qu'ils vieillissent.

M. Roth: A ma connaissance, le seul organisme qui le fait, est le *Social Planning Council of Metropolitan Toronto*, qui établit des budgets de base selon divers critères: famille monoparentale ou non, soins nécessaires pour les enfants, âges, existence d'un handicap. . . c'est un travail très complexe. C'est pourtant l'évaluation la plus précise qu'on peut réaliser des besoins minimums des personnes dans divers types de situation y compris les personnes âgées.

M. Layton: Cela nous amènera peut-être finalement à corriger le mécanisme d'indexation, car une indexation uniforme fondée sur le coût de la vie présuppose que nous sommes tous égaux d'une façon ou d'une autre, ce qui, je le sais bien, n'est pas le cas. Puisque nous étudions l'avenir et que nous essayons de le planifier par la réforme fiscale, je me demande si nous tenons compte de certains de ces autres facteurs fondamentaux. Les gens vivent plus longtemps; les normes changent peut-être.

M. Hunsley: Je crois qu'il faudrait revenir à l'une des observations que vous avez formulée à propos du traitement fait aux familles et aux familles avec enfants dans la réforme fiscale, car j'avais quelque chose à redire à ce propos. Je crois qu'il est très difficile de démontrer que cet ensemble favorise les familles qui ont des enfants. Je ne crois que vous puissiez dire cela de cette façon. En fait, j'estime que c'est tout le contraire.

M. Layton: Je consultais les tableaux A4.1, A4.2 et A4.4 dans l'annexe aux pages 51, 52 et 54. Les chiffres réels notent une amélioration appréciable pour les familles.

M. Hunsley: Je sais qu'il est possible de montrer qu'il y a une diminution du montant payé en impôt sur le revenu, si on étudie le cas d'une famille. Ce n'est pas ce que je voulais démontrer.

[Texte]

The second point you are making about seniors, in particular, is quite a valid point. Government policy over the years, I would say, has been really quite sensitive to the needs of seniors, and it established in a more or less informal way at some point in the 1970s that seniors should be brought out of the welfare system, taken off welfare and put onto a guaranteed annual income program. Effectively Canada did that. The reason some of the poverty figures are still high among seniors, or part of that reason, is that we index them to inflation rather than indexing them to the average wage or something such as that. There has been growth of incomes above inflation, and that tends to undercut the relative position of seniors. All in all, we did basically take seniors out of welfare-oriented programs and put them onto a guaranteed annual income.

• 1230

We should do the same with children. We should not have a million or more children living under the poverty line. We should not have children dependent on battles between federal and provincial Ministers as to whether the child tax credit is going to be passed on to them or not. We should be taking those people out of the welfare system. Frankly, we should be also taking disabled people out of the welfare system, and deal with the welfare system in the way it was designed to be dealt with. If we did that, we would be treating them in a more rational way and a fairer way, given the objectives of tax reform.

Mr. Garneau: That could be an answer to my question a moment ago.

Mr. Hunsley: Yes. Sure.

Mr. de Jong: First of all, I want to congratulate the council for a good presentation. I think the council's work is very essential. In an age of very rapid change and social dislocation in the economic lives of a lot of people—how families get raised, how people earn income, how they live, and so forth—horrendous changes are occurring and are having effects on real people out there. Given the desperation in which they live and knowing there is an organization—there are very few of them, but one of them is the council and you have been doing very excellent work. I think as well of the work you are doing to show what the patterns have been, to show who have been bearing the tax load and what the changes in our tax system have meant. As you point out, very often it has hit hardest those people who are going through major dislocations in their lives, and I think it is just essential that you speak out loud and clear on these issues.

My one question that I am allowed by the Chair concerns—

The Chairman: You have used it up with a comment.

Mr. de Jong: —the regional impacts. You have travelled across the country. You have visited 35 different

[Traduction]

Ce que vous dites à propos des personnes âgées, notamment, est tout à fait juste. Je dirais qu'au fil des ans, le gouvernement s'est montré, dans ses politiques, assez réceptif aux besoins des aînés, et qu'il a décidé, plus ou moins officiellement, quelque part au cours des années 1970 que les personnes âgées devaient être sorties du réseau d'aide sociale et bénéficier d'un programme de revenu annuel garanti. C'est ce que le Canada a fait. La raison pour laquelle certaines statistiques demeurent élevées parmi les personnes âgées est, au moins en partie, l'indexation est fonction de l'inflation, au lieu du salaire moyen ou quelque chose de ce type. Le revenu a augmenté plus vite que l'inflation ce qui a tendance à miner la situation relative des aînés. Tout compte fait, nous avons, pour l'essentiel, fait sortir les personnes âgées des programmes d'aide sociale, pour les réunir dans un programme d'un revenu annuel garanti.

Nous devrions faire la même chose avec les enfants. Il ne faudrait plus qu'un million d'enfants ou davantage vivent sous le seuil de la pauvreté. Il ne faudrait plus que les enfants dépendent des querelles entre ministres fédéraux et provinciaux à savoir si le crédit d'impôt pour enfant leur sera ou non transmis. Nous devrions les faire sortir du réseau d'aide sociale. Pour tout dire, il faudrait aussi faire la même chose avec les personnes handicapées et traiter le réseau d'aide sociale de la façon dont il doit l'être. Nous pourrions alors les traiter de façon plus rationnelle et plus juste et compte tenu des objectifs de la réforme fiscale.

M. Garneau: C'est peut-être une réponse à la question que je posais il y a un instant.

M. Hunsley: Oui, bien sûr.

M. de Jong: Tout d'abord, j'aimerais remercier le conseil pour son excellent exposé. Je crois que le conseil fait un travail vraiment essentiel. À notre époque de changement très rapide et de dislocation sociale de la vie économique de nombre de personnes, éducation, revenu, mode de vie, etc., les changements profonds se produisent, des changements qui ont des effets sur Monsieur ou Madame tout-le-Monde. Compte tenu du désespoir dans lequel ils vivent, et sachant qu'il existe un organisme, il en existe très peu, mais l'un d'eux est le conseil qui a fait un travail excellent. Et je songe également au travail que vous avez abattu pour faire ressortir les tendances, pour bien montrer qui a dû assumer le fardeau fiscal et préciser les résultats des changements apportés à notre régime fiscal. Ainsi que vous le faites remarquer, ces changements ont très souvent frappé davantage ceux qui subissaient les pires épreuves et je crois qu'il est tout simplement essentiel que vous vous prononciez hautement à cet égard.

La question que le président m'autorisait à vous poser touche...

Le président: Vous avez épuisé votre temps en faisant un commentaire.

M. de Jong: ... des conséquences régionales. Vous avez parcouru le pays, vous avez visité 35 localités. Pouvez-

[Text]

centres. Can you elaborate a little bit more and give us some indication what the impact of tax reform will be on the various regions in this country? Who would you say are the winners and losers by region—in 30 seconds or less.

Mr. Roth: I think people in Toronto are winners, if you look at the tax breaks that people get from this. That is an off-the-cuff comment. We have not done an analysis, and I think now we should intend to do a more in-depth regional analysis.

The Chairman: I want to thank you, Mr. Hunsley and members, for coming today. You have been most helpful in the work you have done.

The meeting is adjourned until 3.30 p.m. in this room when we will have the Canadian Federation of Independent Business.

[Translation]

vous étoffer un peu plus et nous donner des précisions à propos de l'effet qu'aura la réforme fiscale pour les diverses régions du pays? Qui perd et qui gagne, par région, en trente secondes ou moins.

M. Roth: Je crois que les gens de Toronto sont gagnants, si l'on tient compte des dégrèvements qu'ils en tirent. C'est une remarque au pied levé. Nous n'avons pas fait d'analyse et je crois qu'il faudrait faire une analyse régionale plus approfondie.

Le président: Je voudrais vous remercier, monsieur Hunsley, et vous tous d'être venus aujourd'hui. Le travail que vous avez fait a été très utile.

La séance est levée jusqu'à 15h30. Nous nous retrouverons dans cette même salle et nous recevrons la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From National Anti Poverty Organization:

Havi Echenberg, Executive Director.

From National Action Committee on the Status of Women:

Louise Dulude, President;

Kay Marshall, Member;

Anne Betz, Member.

From Canadian Council of Social Development:

Terrance M. Hunsley, Executive Director;

Jean-Bernard Robichaud, Senior Policy Associate;

David Roth, Policy Associate.

TÉMOINS

De l'Organisation nationale anti-pauvreté:

Havi Echenberg, directeur exécutif.

Du Comité national d'action sur le statut de la femme:

Louise Dulude, présidente;

Kay Marshall, membre;

Anne Betz, membre.

Du Conseil canadien de développement social:

Terrance M. Hunsley, directeur exécutif;

Jean-Bernard Robichaud, adjoint principal à la politique;

David Roth, adjoint à la politique.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 87

Tuesday, September 1, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 87

Le mardi 1^{er} septembre 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Finance and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livres blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 1, 1987

(112)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 3:31 o'clock p.m. this day, in Room 269 (West Block) the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton, Norman Warner and Geoff Wilson.

Other Member present: Alfonso Gagliano.

In attendance: From the Committee's Research Staff: H. Bert Waslander, Research Director; Sean Aylward, France Castonguay, Geoff Fisher and Edwin Grant Kroft, Research Officers.

Witnesses: From the Canadian Federation of Independent Business: John Bulloch, President; Irv Rosen, Senior Tax Advisor; William Parsons, Director National Affairs. *From the National Voluntary Organizations:* Douglas H. Barr, Chairman, Task Force on Tax Incentives; Andrew Cohen, Chairperson.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. *See Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 2, 1987, Issue No. 70).*

John Bulloch made an opening statement, and with the other witnesses answered questions.

At: 4:28 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:55 o'clock p.m., the sitting resumed.

Questioning of the witnesses from the Canadian Federation of Independent Business resumed.

At 5:24 o'clock p.m., the witnesses from the National Voluntary Organizations made an opening statement and answered questions.

At 6:09 o'clock p.m., the Committee adjourned to the Hall of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 1^{er} SEPTEMBRE 1987

(112)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 15 h 31, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton, Norman Warner et Geoff Wilson.

Autre député présent: Alfonso Gagliano.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: H. Bert Waslander, directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Geoff Fisher et Edwin Grant Kroft, attachés de recherche.

Témoins: De la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante: John Bulloch, président; Irv Rosen, conseiller fiscal en chef; William Parsons, directeur des affaires nationales. *Des Organisations nationales volontaires:* Douglas H. Barr, président du Groupe de travail des ONV sur les arrangements fiscaux; Andrew Cohen, président.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

John Bulloch fait une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 16 h 28, la séance est suspendue.

À 16 h 55, la séance reprend.

L'audition des témoins de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante reprend.

À 17 h 24, les témoins des organisations nationales volontaires font une déclaration liminaire et répondent aux questions.

À 18 h 09, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, September 1, 1987

• 1531

The Chairman: We are resuming our consideration of the white paper on taxation, under Standing Order 96.(2). Our witnesses for the first part of the afternoon are the Canadian Federation of Independent Business, represented by John Bulloch, president, who has been here many times before; William Parsons, director of national affairs; Irving Rosen, senior tax adviser; and Richard Graham, national affairs officer.

I want to welcome you very much to our hearings. I wonder if you could outline your principal concerns, so we could open it up to questioning.

Mr. John Bulloch (President, Canadian Federation of Independent Business): Thank you, Mr. Chairman. I think it is important for this committee to know a little about the process, because the process bears very much on the debate. As you know, our organization has been involved in the politics of tax reform since 1970.

The Chairman: That is how you started.

Mr. Bulloch: Unfortunately, tax reform is more politics than tax. The game in tax reform is to minimize the number of brush fires so they do not join up and create a conflagration and you see the whole process disappear. This is a very difficult process, and I want to say that this committee and the Canadian public owe a debt to both the Minister of Finance and the Deputy Minister of Finance for handling this process with a great deal of sensitivity and awareness.

Our problem of tax reform in 1981 was really absentee management. This time both these people were actively involved in every stage of the debate. In 1987 we have not only consultation, technical and political, we have grandfathering clauses, we have gradual implementation of new measures, we have a scalpel approach to dealing with tax expenditures rather than a meat axe one, and we have gone about tax reform in two stages, leaving the important issue of sales tax reform to the second stage.

I do want to say that those organizations that criticize the government for not including sales tax reform with corporate and personal tax reform are being very naïve, demonstrating, in my judgment, the political sensitivity of a tree. I cannot believe the debate and the criticism of those who want to see sales tax reform as part of this package.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 1^{er} septembre 1987

Le président: Nous poursuivons notre étude du livre blanc sur la réforme fiscale en vertu du paragraphe 96.(2) du Règlement. Nos premiers témoins cet après-midi sont les représentants de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, à savoir M. John Bulloch, président, que nous avons déjà accueilli de nombreuses fois; William Parsons, directeur des affaires nationales; Irving Rosen, conseiller principal en matière de politique fiscale et Richard Graham, chargé des affaires nationales.

Je tiens à vous souhaiter chaleureusement la bienvenue à la séance de cet après-midi. Je vous invite maintenant à nous présenter les points saillants de votre mémoire pour que nous puissions ensuite passer aux questions.

M. John Bulloch (président, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante): Merci, monsieur le président. À mon avis, il est important de fournir au comité quelques explications sur le processus puisque celui-ci influence énormément le débat. Comme vous le savez, notre organisation s'intéresse activement à la politique de la réforme fiscale depuis 1970.

Le président: C'était votre point de départ.

M. Bulloch: Malheureusement, il y a dans la réforme fiscale davantage de politique que de fiscalité. La réforme fiscale doit viser essentiellement à réduire au minimum le nombre des foyers d'incendie pour qu'ils ne dégénèrent pas en un incendie incontrôlable qui consumerait tout. C'est un processus plein d'obstacles, et je tiens à dire que le comité et la population canadienne sont redevables au ministre des Finances et au sous-ministre des Finances qui ont fait preuve d'énormément de doigté et de sensibilité.

En 1981, la réforme fiscale a achoppé à cause de l'absentéisme des gestionnaires. Ce coup-ci, les deux architectes de la réforme ont participé activement à toutes les étapes du débat. En 1987, nous avons obtenu non seulement des consultations aux plans technique et politique mais aussi des clauses de protection des droits acquis, l'application échelonnée des nouvelles mesures, la réduction des dépenses fiscales au bistouri plutôt qu'à la hache et la mise en oeuvre en deux étapes de la réforme fiscale, l'importante question de la réforme de la taxe de vente étant réservée pour la seconde étape.

Je tiens par ailleurs à dire que les organisations qui reprochent au gouvernement de ne pas avoir procédé à la réforme de la taxe de vente en même temps qu'à celle de l'impôt des sociétés et des particuliers font preuve d'une grande naïveté qui reflète, à mon avis, une ignorance totale des impératifs politiques. Je ne peux que rejeter les arguments et les critiques de ceux qui auraient voulu que la réforme de la taxe de vente fasse partie de la première étape.

[Texte]

So what we have is major tax reform without destabilization. We have consumer spending at a rapid clip. We have business investment, small business job creation and tensions, rapid-clip record levels of investment and hiring; yet at the same time we are going through tax reform. We should all remember that this is really nothing less than a miracle. It is very easy to lose a whole year of economic investment activity if you are dealing with something that is creating a good deal of doubts and concerns.

We believe in the process of tax neutrality as far as tax reform goes. But we do know governments have lots of fudge in their numbers and there is certain amount of two steps forward and one step back in some of these provisions. In other cases, where a provision is not a good provision, then people will avoid it or evade it in some manner and they will not get their revenues anyway. So in some cases we will be suggesting changes, but we do expect that when the process is all over, the government will be dealing with revenue neutrality.

From the small business perspective, you might be interested, Mr. Chairman, in a survey we have just completed, to which 11,294 companies responded. We asked what priority they would give to the general reduction of personal and corporate tax rates in Canada so that we are, on balance, competitive with rates in the United States, and 64.8% gave it a high priority, 30.0% a medium priority, and 5.2% a low priority. Then we asked what priority they would give to reform of the present federal sales to eliminate the bias against exports and domestic manufacturing, and 49.3% gave a high priority, 38.7% a medium priority, and 12.0% a low priority. So those are the forces behind tax reform, and it lets you know where the small business community stands.

• 1535

Sacrifices are being made by everyone in some manner. Our position with the government is here are the measures that should be preserved because they are important to the economic growth and job creation in small business. Small business from 1978 to 1984 created 96% of all the new jobs in Canada. So when we talk about preserving the capital gains exemption, the loss carry-back and carry-forward provisions, the low corporate rate for small business, interest deductibility, and RRSP provisions, we are very pleased with the government to recognize those measures.

We have suggestions for modification, but these are in a constructive vein. In 1987 we have had, out of 80,000

[Traduction]

Nous pourrions effectuer une réforme en profondeur du régime fiscal sans qu'il y ait de stabilisation. Les dépenses des consommateurs vont bon train et les investissements et la création d'emplois par les petites entreprises atteignent des niveaux record alors même que nous sommes en pleine réforme fiscale. Nous ne devons pas oublier que cela tient presque du miracle. L'instauration d'un régime qui suscite énormément d'incertitude et de préoccupation pourrait facilement nous faire perdre toute une année d'expansion économique en perturbant les investissements.

Nous croyons que la réforme fiscale doit être conforme au principe de la neutralité. Or, nous savons que les chiffres sur lesquels se fondent les hypothèses du gouvernement ne sont pas toujours très fiables, et certaines des dispositions proposées reflètent en quelque sorte une valse-hésitation. Quand une mesure fiscale est mal conçue, les contribuables trouvent moyen de s'y soustraire et le gouvernement n'obtient pas les recettes escomptées. Par conséquent, nous proposerons certains amendements mais nous prévoyons qu'au bout du compte, le gouvernement réussira à respecter le principe de la neutralité au plan des recettes.

Je vous signale par ailleurs, monsieur le président, que nous venons de terminer une enquête à laquelle ont participé 11,294 petites entreprises. Nous leur avons demandé quelle priorité elles accordaient à la réduction générale des taux d'imposition des particuliers et des sociétés proposée afin que, dans l'ensemble, nos taux soient compétitifs avec ceux des États-Unis, et 64.8 p. 100 y ont accordé la plus grande importance, 30 p. 100 une importance moyenne et 5.2 p. 100 une importance très faible. Nous leur avons ensuite demandé quelle priorité elles accordaient à la réforme de l'actuelle taxe de vente fédérale dans le but d'éliminer l'avantage accordé aux importations au détriment des exportations et de la fabrication canadienne, et 49.3 p. 100 y ont accordé la plus grande importance, 38.7 p. 100 une importance moyenne et 12 p. 100 une importance très faible. Les résultats de ce sondage vous indiquent donc quelle est la position des petites entreprises à l'égard de la réforme fiscale.

Chacun devra faire des sacrifices. Nous voulons indiquer au gouvernement quelles mesures doivent être maintenues en raison de leur contribution importante à la croissance économique et à la création d'emplois dans le secteur de la petite entreprise. Entre 1978 et 1984, ce secteur, à lui seul, a créé 96 p. 100 de tous les nouveaux emplois au Canada. Ainsi, lorsque nous parlons du maintien de l'exemption au titre des gains en capital, du report prospectif et rétrospectif des pertes, du taux plus faible d'imposition des petites entreprises, de la déductibilité de l'intérêt et des contributions aux REER, nous reconnaissons, avec le gouvernement, l'importance de ces mesures.

Nous avons toutefois quelques propositions d'amendements constructives à formuler. En 1987,

[Text]

companies, only 50 direct complaints about provisions in the act. That compares with over 1,000 calls in the same period in 1981, when we had only 60,000 companies and organizations. So, generally speaking, there is a fair degree of satisfaction with the process.

We do not like the anti-avoidance rule. It is a kind of club that we are giving to National Revenue, and I do not think they need that club or they should have it. It could lead into an unfair system where only the wealthy corporations could fight the system because they are the only ones who could afford the legal help to fight an anti-avoidance action. So either kill it or pay the legal and accounting costs for small business whether they win or lose.

Source deductions: About 20% of independent businesses are caught up in the twice-monthly remittance of source deductions, and an increasing portion will be caught up in the additional provision to pay weekly if they are paying their employees on a weekly basis. We have a great deal of difficulty with this provision because it is essentially wrong. People are easily going to avoid it by paying monthly and then just paying advances to their staff. So it is really just a political jiggle to show revenue during this transition period between phase one and phase two, and it will certainly create a great deal of hardship and force companies to change the method by which they pay their employees. It is just an unrealistic kind of provision to send a signal out that in tax reform the government has not lost sight of its deficit objectives and is bringing in the necessary cash during the period between phase one and phase two. They will have to take a second look at it, because the revenues are not going to materialize.

We think the automobile expense deduction is excessive. There are literally hundreds of thousands of sales people and self-employed people of modest means who use their cars from their homes 70% or 80% of the time for business use. We are suggesting that the 20-90 rule be a 20-50 rule. If you do not do that, again you are just going to get massive fudging and you are going to get companies engaging in a whole repackaging of salaries, commissions, bonuses, and expenses to minimize the unnecessary harshness of that provision.

We understand the need to deal with abuse and to send political signals out that these things are being dealt with. We are only trying to focus on things that either are not workable or are unnecessarily arbitrary.

There are also a lot of problems in the temporary change to the wholesale sales tax. In the midst of tax

[Translation]

seulement 50 sociétés sur 80,000 ont critiqué les dispositions de la loi. Pour la même période en 1981, nous avions reçu 1,000 plaintes alors que nous ne comptons que 60,000 sociétés et organisations. Ainsi, de façon générale, le processus a été jugé assez satisfaisant.

Nous n'aimons pas la règle anti-évitement. En l'adoptant, nous donnerions au ministère du Revenu national un gourdin dont il n'a pas besoin et dont il ne devrait pas disposer. L'adoption de cette règle pourrait entraîner l'instauration d'un régime injuste où seules les sociétés bien nanties pourraient contester cette règle anti-évitement parce qu'elles sont les seules à pouvoir se payer les services des avocats requis. Il vous faut donc retirer cette règle ou payer les frais juridiques et comptables des petites entreprises, qu'elles soient déboutées ou non.

Retenues à la source: Environ 20 p. 100 des entreprises indépendantes doivent effectuer des remises bimensuelles des retenues à source et un nombre croissant d'entre elles devront effectuer des remises hebdomadaires si elles paient leurs employés chaque semaine. Nous avons de très sérieuses réserves à l'égard de cette disposition qui nous semble mal conçue. Les entreprises visées pourront aisément s'y soustraire en payant leurs employés une fois par mois et en leur accordant des avances. Nous croyons que cette disposition n'est qu'une ruse politique visant à montrer une augmentation des recettes pendant la période de transition entre la première et la deuxième étape de la réforme et elle créera d'énormes difficultés aux sociétés qui devront changer leur façon de rémunérer leurs employés. Cette mesure irréaliste tend uniquement à faire comprendre à la population que le gouvernement maintient, dans le cadre de la réforme fiscale son objectif de réduction du déficit et veut ainsi aller chercher les recettes dont il aura besoin entre la première et la deuxième étape de la réforme. Le gouvernement devra réexaminer cette mesure qui ne lui apportera pas les recettes escomptées.

Les modifications touchant la déduction au titre des frais d'automobile nous semblent excessives. Des centaines de milliers de représentants de commerce et de travailleurs autonomes à revenu modeste utilisent leur propre voiture à des fins commerciales 70 ou 80 p. 100 du temps. Nous proposons que la règle des 20 à 90 p. 100 soit remplacée par une règle des 20 à 50 p. 100. Faute de quoi, les sociétés vont en masse chercher des façons de tourner cette règle en modifiant le régime de versement des salaires, des commissions et des primes et du calcul des dépenses pour réduire au minimum la rigueur indue de cette disposition.

Nous sommes très conscients de la nécessité de mettre fin aux abus et de faire comprendre que le gouvernement agit en ce sens. Pour notre part, nous cherchons tout simplement à vous signaler les mesures qui ne pourront aisément être appliquées ou qui sont inutilement arbitraires.

La mesure de transition touchant le déplacement de la taxe de vente au niveau du gros soulève aussi de

[Texte]

reform I am sure you will hear from many witnesses that are deeply concerned about major chain stores having an advantage over themselves. Certainly we have either to move to the national sales tax at the appropriate time or to come up with some kind of notional rules to deal with this problem.

• 1540

We think the penalty provisions in the act are unnecessarily harsh. The problems of compliance are created by the complexity of the legislation, and hitting them with twice as many fines is not going to solve the problem, because they do not even know why they got fined in the first place. In most cases it is just that the act is getting too complex. So either leave the provisions as they are or make them tax-deductible. But I think they are excessive.

Mr. Chairman, that is a very brief run-through. We are dealing with a massive effort, and the general response from our members has been positive, and certainly nothing like the explosion of protests we faced in 1981.

Mr. Layton: Mr. Chairman, as Mr. Bulloch has said, it is a kind of shotgun or quick-shot, bullet-shot approach to all the things they put together in their report. I think those of us who have had a chance to look at their report are happy the business community, particularly smaller businesses, sees that the thrust, the effort, or the objective is worth pursuing and is in the right direction.

I think I would like to ask for a back-up on some of the issues you have raised. The anti-avoidance rule is one, Mr. Bulloch. What are the particular problems for small business that will result from an enactment of the anti-avoidance provision? Why it is so particularly onerous for a small business? And I was there.

Mr. Bulloch: I want to have Mr. Rosen comment. Mr. Rosen is a tax practitioner. He has been involved with our organization for 17 or 18 years and is also a member of the board of the Canadian Tax Foundation.

Mr. Layton: Just before the answer comes, we are aware that artificial transactions were possible, and maybe still will be, to reduce tax, and under the new rules would not be acceptable unless business-oriented. . . that kind of review.

Mr. Irving Rosen (Senior Tax Adviser, Canadian Federation of Independent Business): I think the concern of small business is the fact that regardless of the way in which the anti-avoidance rule was presented by the Department of Finance representatives to this committee, in real life, of course, small business is not dealing with the Department of Finance or the committee. In real life,

[Traduction]

nombreux problèmes. Je suis convaincu que de nombreux témoins vous feront part de leurs sérieuses réserves quant à cette mesure qui accorderait un avantage certain aux grandes chaînes de magasins. Pour régler ce problème, il faudra soit instaurer en temps opportun une taxe de vente nationale ou instaurer une règle de calcul théorique de la taxe.

Nous trouvons que les amendes prévues dans la loi sont inutilement rigoureuses. Les problèmes d'observation de la loi découlent directement de la complexité de celle-ci et ce n'est pas en doublant le nombre des amendes qu'on règlera le problème, puisque les entreprises ne savent même pas pourquoi on leur a imposé une première amende. Dans la plupart des cas, la loi n'est pas observée parce qu'elle est trop complexe. Il faudrait alors laisser les dispositions inchangées ou rendre les amendes déductibles d'impôt. Je crois toutefois qu'elles sont excessives.

Monsieur le président, voilà un bref exposé de nos préoccupations. La réforme constitue un effort massif et la réaction de nos membres a été assez positive, comme en témoigne le fait qu'il n'y a pas eu de levée de boucliers comparable à celle de 1981.

M. Layton: Monsieur le président, comme l'a dit M. Bulloch, c'est exposé touche effectivement tous les points abordés dans le mémoire. Ceux qui ont eu l'occasion de lire ce mémoire se réjouissent sans doute de constater que le monde des affaires et plus particulièrement les petites entreprises reconnaissent que les propositions de réforme fiscale représentent un pas dans la bonne direction et que l'objectif doit être poursuivi.

Monsieur Bulloch, j'aimerais que vous me donniez de plus amples renseignements sur certaines questions que vous avez soulevées, y compris la règle anti-évitement. Quels sont les problèmes que créerait pour les petites entreprises la promulgation de la règle anti-évitement? Pourquoi cette règle impose-t-elle un fardeau particulièrement lourd aux petites entreprises? Et j'y étais.

M. Bulloch: Je vais demander à M. Rosen de répondre à cette question. Il est fiscaliste praticien. Il travaille pour notre association depuis 17 ou 18 ans et il est aussi membre du conseil de l'Association canadienne d'études fiscales.

M. Layton: Avant que vous ne me répondiez, je tiens à préciser que nous sommes conscients du fait que certaines opérations factices visant à réduire l'impôt étaient possibles, et le sont peut-être toujours, avant l'adoption des nouvelles règles qui les rendraient inadmissibles sauf si elles étaient fondées sur un véritable objet commercial. . .

M. Irving Rosen (conseiller principal en matière de politique fiscale, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante): Ce que craignent les petits entrepreneurs, c'est que, peu importe la façon dont les fonctionnaires du ministère des Finances ont expliqué à votre comité le fonctionnement de la règle anti-évitement, il reste que, en réalité, les petits entrepreneurs ne font pas affaire avec

[Text]

small business is dealing with Revenue Canada. And Revenue Canada has a very, very powerful tool, a tool that says even though you have complied with all the detailed legislation that exists, even though you have gone to the expense, effort, and trouble of trying to comply with the law as it exists, if we are still not happy with the intent of what you have done we have a provision where we can take a position against you.

The members of the Finance Department who appeared before the committee talked about good stuff and bad stuff. The problem is that the rule itself, when it is read literally, is an extremely important and broad rule. The only way the average small business can cope with this is to realize that this debate as to what is acceptable and what is not acceptable is going to have to be solved in the courts. In doing that, you will have to employ expensive legal and expensive accounting people. The average small business is going to say I think I am right, but I cannot afford the exercise of determining whether I am right or wrong. It is not unusual, in this type of situation, to have to face legal and accounting expenses in the area of \$10,000, \$15,000, \$25,000.

Mr. Layton: There are appeal processes preceding having to go all the way. These do not resolve most of the...?

Mr. Rosen: There are appeal processes, but business is in business to try to make money from its business, not to get involved with courts. You want to avoid courts.

More to the point, I think the average business person is saying look, you created this complexity in the first place; first you create a law that is at least double the law that existed in 1971... over the past 15 years. You have put it in terms where I cannot understand it and the only people that can understand it are my lawyers and accountants. You have put in all kinds of safeguards and provisions and so on, and now that I have complied with it you have said well, if you are still not happy with it then you can take a shot at me. The average businessman says for Christ's sake, if you cannot define it properly in the first place then you do not know your business very well.

• 1545

So keep it out, thank you very much. I would rather not give a club to Revenue Canada to threaten me with, because the odds are I am not going to court; I cannot afford that exercise.

Mr. Layton: Mr. Rosen, do you have any suggestions to the committee on how the intent of the anti-avoidance can be carried, but without that imminence of legal, unnecessary...?

[Translation]

votre comité ou avec le ministère des Finances. Dans la réalité, ils font affaire avec Revenu Canada. Or, Revenu Canada dispose d'un gourdin très, très efficace, qui lui permet de dire que, même si une personne a respecté la moindre disposition de la loi existante et même si elle a consenti l'effort et engagé les frais nécessaires pour se conformer à la loi, il n'est toujours pas convaincu que les motifs soient acceptables et qu'il peut donc agir contre elle en se prévalant de cette disposition.

Les fonctionnaires du ministère des Finances qui ont comparu devant le Comité ont parlé de transactions acceptables et inacceptables. Le problème tient au fait que la règle elle-même, interprétée littéralement, a une portée très vaste. Le petit entrepreneur moyen ne pourra faire autrement que de laisser aux tribunaux le soin de déterminer ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. Or, pour cela, il lui faudra payer très cher les services d'avocats et de comptables. Le petit entrepreneur moyen, même s'il croit avoir raison, n'aura pas les moyens de le faire confirmer par les tribunaux. Dans les cas de ce genre, il n'est pas rare que les frais d'avocat et de comptable atteignent les 10,000\$, 15,000\$ ou 25,000\$.

M. Layton: Mais avant d'en arriver là, il pourrait se prévaloir des procédures d'appel prévues. Ne permettent-elles pas de régler la plupart...?

M. Rosen: Des procédures d'appel sont effectivement prévues, mais le petit entrepreneur veut consacrer son temps à l'exploitation de son entreprise et pas à d'éternelles poursuites devant les tribunaux. Il veut éviter les tribunaux.

Ce qui est encore plus important, à mon avis, c'est que l'homme d'affaires moyen s'est vu imposer cette complexité qui caractérise la loi. C'est le gouvernement qui a adopté une loi dont le volume a doublé dans les quinze ans écoulés depuis 1971. C'est le gouvernement qui a adopté une loi que seuls les avocats et les comptables réussissent à comprendre. C'est lui qui a inclus dans la loi toutes sortes de garanties et de dispositions de sorte que, même si l'homme d'affaires s'y conforme, le ministère peut néanmoins dire que ce n'est pas suffisant et qu'il m'a pris en défaut. La réaction de l'homme d'affaire moyen sera de dire que, si les définitions ne sont pas claires au départ, c'est que les rédacteurs ont mal fait leur travail.

Nous ne voulons pas de cette disposition, non merci. Je préfère ne pas donner à Revenu Canada un bâton avec lequel il pourra me menacer, puisqu'il y a de fortes chances que je n'aie jamais recours aux tribunaux, je n'en ai pas les moyens.

M. Layton: Monsieur Rosen, pourriez-vous recommander au Comité d'autres mesures qui permettraient d'atteindre l'objectif visé par la règle anti-évitement, mais sans les recours juridiques inutiles...?

[Texte]

Mr. Rosen: Our view, very simply, is that the law should not be there, because before the committee Mr. Wilson and Mr. Short indicated that the Americans have been coping with this for 50 years and yet the tax law in the United States is more complex than what we have here and there is certainly more litigation in the United States. It has not solved the problem for them.

The Canadian courts said that saving tax is a damned good business reason. There does not seem to be anything wrong with this. In part, this anti-avoidance legislation is a reaction to the Stupart case, where the courts did not agree with Revenue Canada and took the position that saving income tax is a bona fide business reason.

In other words, our view very simply is that the government has every opportunity to explain chapter and verse of what is acceptable and what is not acceptable, and it should not have the omnibus ability to say, well, we are still not happy, we are still going to take you to court. That virtually is unacceptable.

Mr. Layton: You criticized the new penalties for punishing the innocent or the unintended breakdown or misadventure of small business. Is there data indicating that small business does not comply with the Income Tax Act on such matters as failure to withhold taxes?

Mr. Bulloch: In most cases the accountant is paying the fine and the problem is that they do not have a clue when they are paying or not paying. It is just that it is so complex and so time-consuming to gather all this information and data that it is just part of the accounting bill to pay these fines.

I think the problem is the complexity of the law, not the small businessman. He is just dealing with something that is getting more complex and more time-consuming, and to double the fines is adding insult to injury.

Mr. Layton: That is on the second offence.

Mr. Bulloch: Yes.

Mr. Layton: I sense that, representing the business community that you do, the new tax rates are satisfactory to the business community.

Mr. Bulloch: Yes. You will always find some people who will express dissatisfaction; but trying to represent a massive base, I would say the support is generally very broad-based, that personal rates are now quite competitive, that corporate rates will require some further changes at the provincial level, which will be coming, but the whole idea is to be in the ballpark. This is not something that has anything to do with politics or

[Traduction]

M. Rosen: Notre position est très simple: cette règle doit être retirée. Lorsqu'ils ont comparu devant le Comité, M. Wilson et M. Short ont indiqué que les Américains ont adopté une règle semblable il y a 50 ans et pourtant la loi fiscale américaine est beaucoup plus complexe que la nôtre et le nombre de poursuites aux États-Unis est aussi beaucoup plus élevé. L'adoption de cette règle n'a pas réglé le problème.

Les tribunaux canadiens ont dit que la réduction de l'impôt constitue un objectif commercial tout à fait justifiable. Ils n'y voyaient rien de répréhensible. Cette règle anti-évitement vient en partie en réaction à la décision rendue dans l'affaire Stupart par les tribunaux qui ne partageait pas l'avis de Revenu Canada et ont jugé que la réduction des impôts exigibles constitue un objet commercial véritable.

Nous soutenons tout simplement que le gouvernement est tout à fait en mesure d'énumérer dans le détail ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas et qu'il ne devrait pas avoir le droit illimité de dire qu'il n'est toujours pas satisfait et qu'il va intenter des poursuites. Ça c'est inacceptable.

M. Layton: Vous avez dit que les nouvelles amendes vont pénaliser les petits entrepreneurs qui auraient commis des erreurs par inadvertance. Existe-t-il des données indiquant que les petits entrepreneurs ne se conforment pas à la Loi de l'impôt sur le revenu, notamment lorsqu'il s'agit d'effectuer des retenues d'impôt à la source?

M. Bulloch: Dans la plupart des cas, c'est le comptable qui paie l'amende et le problème tient au fait que le petit entrepreneur ne le sait absolument pas quand il est passible d'une telle amende. Il faut tellement de temps pour recueillir les renseignements et les données requises et les procédures sont tellement complexes que les amendes sont tout simplement ajoutées à la facture du comptable.

La source du problème c'est à mon avis la complexité de la loi et non pas les gestes du petit entrepreneur. Celui-ci essaie tout simplement de se conformer à une loi qui est de plus en plus complexe et qui lui demande de plus en plus de temps, et si l'on double le montant des amendes, on ne fait que tourner le fer dans la plaie.

M. Layton: Il s'agit d'une deuxième infraction.

M. Bulloch: Oui.

M. Layton: J'ai cru comprendre que les entreprises que vous représentez sont généralement satisfaites des nouveaux taux d'imposition.

M. Bulloch: Oui. Il y aura toujours des gens qui seront mécontents. Je puis toutefois vous dire que la grande majorité de nos membres trouvent les nouveaux taux d'imposition des particuliers très compétitifs, que les taux d'imposition des sociétés devront être abaissés encore davantage au niveau provincial, ce qui ne saurait tarder. L'objectif premier doit être de réduire l'écart. Cela n'a rien de politique ou de partisan; c'est tout simplement la

[Text]

partisanship; it is a basic reality. We have to have a tax system that is in the ballpark. It can be different, but the bottom line has to be in the ballpark; and generally speaking, looking at the two systems, we are in the ballpark.

Mr. Layton: We have enjoyed a tremendous run of new jobs, and as you have pointed out, 96% of them are from small business. This is something that makes us all very proud and I think will have an impact on our ability to answer all the questions that come to this table. Will the new proposals in tax reform continue that momentum, add some new positive forces in the job creation area?

Mr. Bulloch: We dealt with the priorities in terms of the ones that had the greatest economic impact. We said there are four: small business rate, capital gains exemption, loss carry-back and carry-forward, and interest deductibility. Those four are the measures that have the greatest economic impact. Then we mentioned other measures that are important in their impact, but those are the four biggest. They were left in place.

• 1550

Our latest data I am quoting you show hiring intentions and investment intentions are at record levels, and we are going through tax reform without any destabilization at all. That is something we can be very happy about.

Mr. Layton: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Gagliano.

Mr. Gagliano: One of the priorities you are talking about is the \$500,000 capital-gain exemption on the sales of the shares. In your brief you say that this would eliminate abuse. I do not know if you are referring to eliminating abuse of the \$500,000 exemption that existed or was still in existence before this tax reform, or... That rule would apply to a capital-gain exemption coming out of sales of assets. Is it the sales of assets that create the abusers or is it the capital-gain exemption, in general, which has existed for three years in Canada?

Mr. Bulloch: I think you have two issues here. The question of capital gains on the sale of assets is very hard to administer and draft; it is a technical problem. A small proprietor who wants to sell assets would really be better off paying the \$700 and incorporating. But if you were able to design a provision that would enable a proprietor to sell assets in good will, he would probably be spending \$700 on legal fees to deal with it because of its complex nature. Restricting the capital gains to the sale of shares is something we do not have a problem with, because in our consultation we learned of the problems of trying to broaden it. It contains it.

[Translation]

réalité. Nous devons avoir un régime fiscal comparable à celui des États-Unis. Malgré certaines différences, les deux régimes doivent être sensiblement les mêmes. Quand j'examine les deux régimes, je dois dire que dans l'ensemble, l'écart est assez mince.

M. Layton: Un grand nombre de nouveaux emplois ont été créés au pays et, comme vous l'avez si bien dit, 96 p. 100 d'entre eux ont été créés dans le secteur de la petite entreprise. Nous en sommes tous fiers et cela nous permettra de mieux répondre aux questions qui nous seront posées. Les propositions de réforme fiscale permettront-elles de conserver cet élan et même de favoriser encore davantage la création d'emplois?

M. Bulloch: Nous avons accordé la priorité aux mesures qui ont la plus grande incidence sur l'économie. Nous en avons énuméré quatre: le taux d'imposition de la petite entreprise, l'exemption au titre des gains en capital, le report prospectif et rétrospectif des pertes et la déductibilité des intérêts. Voilà les quatre mesures qui ont la plus grande incidence sur l'économie. Nous avons ensuite mentionné d'autres mesures qui ont un impact important mais les quatre que je viens d'énumérer sont les plus importantes. Elles ont été maintenues.

Selon nos derniers chiffres, les intentions d'embauche et d'investissement se situent à des niveaux records, et nous sommes au beau milieu d'une réforme fiscale sans subir la moindre déstabilisation. Nous ne pouvons que nous en réjouir.

M. Layton: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur Gagliano.

M. Gagliano: Une de vos priorités est l'exemption de 500,000 dollars des gains en capital sur les ventes d'actions. Vous dites dans votre mémoire que c'est une façon d'éviter les abus. Je ne sais pas si vous voulez parler des abus qui existaient au sujet de l'exemption de 500,000 dollars avant la réforme fiscale ou... La règle s'applique aux gains en capital provenant de la vente d'actifs. Est-ce la vente d'actifs ou l'exemption des gains en capital elle-même, qui existait pendant trois ans au Canada, qui crée les abus?

M. Bulloch: Vous abordez ici deux questions. La question des gains en capital sur la vente d'actifs est très difficile à administrer et à cerner dans un texte; il y a un problème d'ordre technique. Un petit propriétaire qui voudrait vendre des actifs ferait mieux de payer les 700 dollars pour se constituer en société. Si vous réussissiez à trouver une disposition qui permettrait à un petit propriétaire de vendre des actifs de bonne foi, il aurait probablement quand même à payer 700 dollars en frais juridiques vu la complexité de l'affaire. Nous ne voyons pas vraiment d'inconvénients à ce que l'exemption des gains en capital s'applique seulement à la vente d'actions parce que, après avoir procédé à des consultations, nous en sommes venus à la conclusion qu'il serait très difficile d'étendre la disposition.

[Texte]

The Chairman: I have a supplementary question, then. A man owns a couple of taxi licences; if he sells that as a corporation, he sells shares and he can sell that as a capital gain. On the other hand, if he sells the licences as straight licences, that is taxable income; it is not a gain. What I would really want to know is why you should approve of a system that treats one transaction entirely differently from another transaction even though they are essentially the same. They are effectively selling a licence, a right, a nothing, if you want to put it that way.

Mr. Bulloch: It is not a question of approving it; it is a question of somebody's solving the problem of drafting a measure. We would not have any problem. If you can solve it—

The Chairman: I see. In other words, you are saying that the real reason is that you believe that the draftsmanship is not competent to draft legislation to handle that.

Mr. Bulloch: That is what we are saying. What you get will be so complex that the guy will be paying \$700 in legal bills anyway to cope with the legislation, so he might as well pay \$700 and incorporate. That is the problem and that is what came up in our consultations when this question was discussed. We consider that to be the reason.

Mr. Gagliano: What I was trying to get into is not the fact of having a sole proprietor incorporate because the fee of incorporating, you quoted \$700—lately some provincial governments even made incorporation legislation easier, it could even cost less. When small businessmen or women sell their businesses, it is very rare that they sell their shares, not because they do not want to sell their shares, but because the buyer does not want to buy the shares. He wants to buy the assets because he knows exactly what he is buying; but when he buys the shares he does not really know what he is getting into because most of the time it is a small corporation. Sometimes he does not even know if the minute book is up to date; he does not know if there is going to be a tax action thereafter or some legal action.

A person is buying a small business because he wants to operate a small business. He does not want to buy a nightmare of accounting or legal problems, so he buys the assets.

• 1555

In the legislation, I have nothing against the exemption of sales of shares, but the provision should also be applied to assets. I think in the existing capital gains exemption law, I do not see where the Department of Finance has the problem to draft the type of legislation that would permit Canadians. . . If they sell their shares, it is fine, but if they cannot sell their shares, then they can sell their assets. They should be exempted in the same way. I think we are creating. . . I think even the philosophy of our

[Traduction]

Le président: J'aurais une question complémentaire. Un homme qui a des permis de taxis et qui les vend en tant que société se trouve à vendre des actions et il peut les traiter en tant que gains en capital. D'autre part, s'il vend les permis directement en tant que permis, il réalise des revenus imposables; ce ne sont pas des gains en capital. J'aimerais bien savoir pourquoi vous approuvez un système qui traite différemment deux transactions qui sont essentiellement les mêmes. L'homme vend un permis, un droit, quelque chose qui n'est pas tangible.

M. Bulloch: La question n'est pas de savoir si nous approuvons le système; la question est de savoir s'il est possible de rédiger une disposition à cet égard. Si vous réussissez à résoudre. . .

Le président: Je vois. Vous voulez dire qu'il y a peu de rédacteurs suffisamment compétents pour rédiger une loi à cet égard.

M. Bulloch: Justement. La loi risque d'être si complexe que le contribuable aura à payer 700 dollars en frais juridiques de toute façon: il n'a qu'à payer les 700 dollars pour se constituer en société. Tout le problème est là selon les discussions que nous avons eues sur le sujet.

M. Gagliano: Je ne me demandais pas si le petit propriétaire pouvait se constituer en société ou non; vous avez indiqué que le coût est de 700 dollars; certains gouvernements provinciaux ont récemment assoupli leurs exigences à cet égard et il en coûte parfois même moins. Il reste que, lorsque des hommes d'affaires indépendants ou des femmes d'affaires indépendantes vendent leur entreprise, il est rare qu'ils vendent des actions, non pas parce qu'ils ne veulent pas vendre des actions, mais parce que les acheteurs sont réticents. Les acheteurs veulent acquérir des actifs parce qu'à ce moment-là ils savent ce qu'ils acquièrent; s'ils acquièrent des actions, ils ne savent trop dans quoi ils s'engagent. Dans ce cas, il s'agit de petites sociétés. Les acheteurs ne savent pas si les livres sont vraiment à jour; ils ignorent s'ils peuvent être la cible de mesures fiscales ou de poursuites judiciaires par la suite.

Celui qui achète une petite entreprise veut l'exploiter. Il ne veut pas s'exposer à des problèmes de comptabilité ou à des problèmes légaux. C'est la raison pour laquelle ils préfèrent acheter des actifs.

Je n'ai rien contre l'exemption visant les ventes d'actions, mais il me semble que cette disposition de la loi devrait également s'appliquer aux ventes d'actifs. Avec l'exemption actuelle touchant les gains en capital, je ne vois pas ce qui empêche le ministère des Finances de rédiger une disposition qui permettrait aux Canadiens. . . S'ils vendent leurs actions, très bien, mais s'ils désirent vendre leurs actifs, ils doivent pouvoir le faire également. Ils doivent pouvoir bénéficier de la même exemption.

[Text]

corporation law should be changed in this case because we are creating two classes of citizens.

Mr. Bulloch: I do not have to debate it with you. It is not a philosophical question; it is a technical question.

Mr. Gagliano: I would go onto the tax now. You state in your brief on page 5 that small business tax rates should be lower than those of large firms, not as a subsidy but to partially compensate for marketplace inefficiency and for the disproportionate burden of government policy.

I agree 100% with your statement. My problem I have with the tax reform is that the only rate being increased in the whole tax reform is the small business manufacturing tax rate from 10%. If the tax reform will be implemented as it is, it will be at 12%. So besides the loss to small manufacturing businesses of some capital cost allowance or most of it, it will also be receiving a 2% tax rate increase.

Mr. Bulloch: I think you have a good point there. Remember that when you enter into a process of reform where the government has to find so many billion dollars to bring the corporate and personal rates within the ballpark of U.S. corporate and personal rates, you cannot decide not to change any provisions. Otherwise they are not going to have the revenues. You have to prioritize. A lot of measures affect small business and different sectors. The 3% inventory allowance had a very dramatic effect on retailers and wholesalers. The manufacturing provision was another 2% for manufacturers.

We ask them their priorities. If you ask a small manufacturer whether he would like to trade off the extra 2% on the low rate for a more restricted small business rate or a reduction in the capital gains tax, his priority is with the capital gains tax and the \$200,000 limit and all the rest of it.

So we just prioritize, knowing that we are going to have cut-backs on travel, on entertainment and in the inventory allowance. The government made some choices. I am not saying we like them all. But they dealt with the priorities, and we have to take our lumps. On the reform side of sales tax, manufacturers are the big winners. It is not going to be even. The manufacturers and exporters are the big winners if we reform the federal sales tax, and the losers will be small service companies.

Measures do not have an even effect across the board. We can only give the government our priorities and hope for the best.

[Translation]

Nous sommes en train de créer... Même l'orientation de notre droit des sociétés devrait être modifiée de façon à ne pas créer de classes de citoyens.

M. Bulloch: Je ne veux pas en discuter davantage avec vous. Ce n'est pas une question d'orientation, mais une question technique.

M. Gagliano: J'aborde l'impôt maintenant. A la page 5 de votre mémoire, vous faites valoir que le taux d'imposition des petites entreprises devrait être inférieur à celui des grandes sociétés, non pas à titre de subventions, mais pour compenser en partie l'inefficacité du marché et le fardeau disproportionné que les politiques gouvernementales leur imposent.

Je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point. Ce que je reproche justement à la réforme fiscale, c'est que le seul taux qui ait augmenté dans le cadre de cette démarche est celui qui vise les petites entreprises manufacturières. Avec la réforme fiscale, ce taux passe de 10 à 12 p. 100. En plus de perdre une bonne partie de la déduction pour amortissement, les petites entreprises manufacturières voient leur taux d'imposition augmenter de 2 p. 100.

M. Bulloch: Vous soulevez un point très intéressant. Cependant, lorsque le gouvernement s'engage dans une réforme dans le cadre de laquelle il doit essayer de trouver un certain nombre de milliards de dollars tout en maintenant l'impôt des sociétés et des particuliers à un niveau comparable à celui des Etats-Unis, il doit modifier certaines choses. Sinon, il risque de perdre des revenus. Et à ce moment-là, il doit établir des priorités. La déduction pour stock de 3 p. 100 a un effet considérable sur les détaillants et les grossistes. Les entreprises manufacturières se voient ajouter 2 p. 100.

Nous demandons aux entreprises quelles sont leurs priorités. Lorsque nous demandons aux petites entreprises manufacturières si elles sont prêtes à échanger les 2 p. 100 supplémentaires sur le taux inférieur contre un taux d'imposition plus faible pour les petites entreprises ou une réduction de l'impôt sur les gains en capital, elles nous répondent que leur priorité est l'impôt sur les gains en capital avec la limite de 200,000\$ et tout le reste.

Nous devons donc fixer nos priorités, sachant que nous allons y perdre au niveau de la déduction pour dépenses de voyage, pour frais de représentation et pour stocks. Le gouvernement a fait ses choix. Nous ne sommes pas nécessairement d'accord avec chacun d'eux. Cependant, nous sommes prêts à faire notre part. Au moment de la réforme de la taxe de vente, les entreprises manufacturières seront les grandes gagnantes. Les avantages ne seront pas nécessairement répartis également. Les manufacturiers et les exportateurs sortiront gagnants de la réforme de la taxe de vente fédérale; les perdantes seront les petites entreprises de services.

Les diverses mesures fiscales ne touchent pas tout le monde de façon égale. Nous ne pouvons que dire au gouvernement quelles sont nos priorités et espérer.

[Texte]

Mr. Gagliano: There you said a few things. Naturally we are going to go into the debate of whether the tax reform should be revenue neutral or not. But I do not think I want to get into the debate right now. For example, why should small business have a tax increase when the manufacturing business from a 30% current rate will go down to 23%? We are talking about the same sector. I am not talking about service and manufacturing. I am talking in the same small business, across the country. One sector will be penalized from this tax reform in two ways. I do not see anything in the reform that they are really getting anything back.

Mr. Bulloch: We have stated that at stage two reform, they will be the stronger winners on sales tax reform than other sectors of the economy. So none of these things are even. The 3% inventory allowance had an uneven effect; it did not affect service companies and affected other firms dramatically. This is the point of reform. If you are going to change 40 or 50 provisions, you are not going to like all of them. But you are going to have to do some prioritizing and there are sacrifices to be made.

• 1600

Mr. Gagliano: When we talked about inventory allowance, at that time big and small businesses were penalized. The provision was for everybody. I do not know if the Minister of Finance would have said yes. Manufacture in reduction tax rate. . . I would have said it is a choice you make. Keep it for big manufacturing businesses and take it from small manufacturing businesses. He took it out of the capital cost allowance. Whatever rules are there are good for big and small. I do not understand it.

Mr. Bulloch: Small manufacturers still have more rates than their U.S. counterparts. They brought down the larger firms to give them a competitive advantage with the United States. It was a political decision.

Mr. Gagliano: I am not comparing the U.S. and Canada. If we had to adjust our rates to the U.S., why did we not do the same thing with big manufacturing businesses. As a group representing small business, I am sure you had a consultation with the Department of Finance. I asked the same question to the finance people in this committee. I am still waiting for an answer. We must call this discrimination. Why does a big manufacturing business have to have a reduction, but small business manufacturing not have a reduction? It is a tax reform, but I thought a tax reform would be fair. We were talking about establishing a tax system in Canada and not adjusting to balance a budget. Then it is not tax reform; it is a budget.

[Traduction]

M. Gagliano: Vous avez abordé là plusieurs points. Nous devons voir un jour si la réforme fiscale doit avoir un effet neutre sur les revenus ou non. Nous n'allons cependant pas nous engager dans ce débat maintenant. Il convient quand même de se demander pourquoi les petites entreprises voient leur taux d'imposition augmenter alors que les grands manufacturiers obtiennent une réduction de leur taux courant de 30 à 23 p. 100. Nous parlons pourtant du même secteur. Nous ne comparons pas les entreprises de services aux entreprises manufacturières. Les petites entreprises de tout le pays seront pénalisées de deux façons avec la réforme fiscale. Elles ne gagnent absolument rien.

M. Bulloch: Nous avons indiqué qu'à la phase II, c'est-à-dire à la phase de la réforme de la taxe de vente, elles seront gagnantes par rapport à d'autres secteurs de l'économie. L'effet de la réforme fiscale n'est pas semblable pour tout le monde. Il en a été de même pour la déduction pour stocks de 3 p. 100; elle n'a pas touché les entreprises de services mais a secoué d'autres entreprises. C'est quelque chose qui est propre à toute réforme. Lorsqu'on modifie de 40 à 50 dispositions, on ne peut pas s'attendre à plaire à tout le monde. Les gens doivent se fixer des priorités et être prêts à faire des sacrifices à certains égards.

M. Gagliano: Pour ce qui est de la déduction pour stock, les grandes comme les petites entreprises ont été pénalisées. La disposition a touché tout le monde. Je ne sais pas si le ministre des Finances aurait dit oui. En ce qui concerne la réduction du taux d'imposition des entreprises manufacturières. . . C'était le choix. Il y a eu réduction pour les grandes entreprises manufacturières et augmentation pour les petites entreprises manufacturières. La déduction pour amortissement a été réduite. Les mêmes règles devraient s'appliquer aux grandes comme aux petites entreprises. Je ne comprends pas.

M. Bulloch: Les petites entreprises manufacturières sont encore à un niveau plus élevé qu'aux Etats-Unis. Le niveau pour les grandes entreprises a été abaissé pour leur donner un avantage concurrentiel par rapport aux Etats-Unis. La décision a été d'ordre politique.

M. Gagliano: Je ne compare pas les Etats-Unis avec le Canada. Cependant, si nous devons aligner nos taux sur les taux en vigueur aux Etats-Unis, pourquoi ne faisons-nous pas la même chose pour toutes les entreprises manufacturières? Je ne vous comprends pas vous qui représentez les petites entreprises. Je suis sûr que vous avez été consultés par le ministère des Finances. J'ai posé la même question aux représentants du ministère des Finances lorsqu'ils ont comparu devant le comité. J'attends toujours une réponse. C'est de la discrimination. Pourquoi les grandes entreprises manufacturières ont-elles droit à une réduction et non pas les petites entreprises manufacturières? Vous dites qu'il doit en être ainsi dans une réforme fiscale, mais une réforme fiscale doit être juste. Il s'agit ici d'un régime fiscal et non pas d'un budget. Or, j'ai l'impression que c'est le contraire.

[Text]

Mr. Bulloch: They were looking at 12% on \$200,000 or 10% on \$100,000. There were pressures to change the small business corporate rate. The American limit on the small business rate is \$100,000; ours is \$200,000. The initiative in tax reform is to try to bring our rates down. As an organization, all we can do is, with all our dozens of measures, try to say here are our priorities and let them make the case on other ones they cut back. We have had to make sacrifices in a number of areas.

Mr. Gagliano: I do not think small business manufacturing is getting any compensation for this 2% tax rate increase.

Mr. Bulloch: Our manufacturers are mostly interested in the reform of stage two. In terms of the politics of stage two, a very large part of the small business community has nothing to gain from the reform of the federal sales tax and, in fact, is going to be penalized. The big winners will be the manufacturers.

The Chairman: Mr. Dorin.

Mr. Dorin: You mentioned travel and entertainment. You did not address it in your brief, but you did address the auto expense. I and a lot of members received quite a few letters about it. I do not want to get into the mechanics of it because there may be some need to adjust the mechanics.

I think the department has made a statement. They said you are a small businessman, you have a business and you own a car. You may be using your car to a degree in that business, but firstly the car is your personal vehicle. For business purposes, we are only going to allow you to deduct any incremental costs associated with the business. Perhaps you drive a little more so it wears a little faster, needs extra repair costs and extra gas. We are only allowing a deduction for the incremental part of the cost as opposed to starting from the other side and saying the business has a car and we are going to tax you for personal benefit. I think it is the change in philosophy we see underlying all this.

Presumably if you have two cars, one for your personal use and one for business use, and the business-use car is used 90% or all for business, there is no problem; it is fully deductible. If it is a combination of the two, you own the car personally and Mr. Parsons is an employee, he owns one personally and he has to pay all the bills and depreciation. Those costs are the same for both of you. We are only going to allow you to deduct any incremental costs associated with the added business use. Do you accept that philosophy before we talk about how it might be administered and some of the arbitrariness of the rules?

[Translation]

M. Bulloch: Le choix était entre 12 p. 100 et 200,000\$ ou 10 p. 100 et 100,000\$. Il y avait des pressions qui s'exerçaient pour que le taux d'imposition des petites entreprises soit modifié. Aux Etats-Unis, la limite du taux d'imposition pour les petites entreprises est de 100,000\$; ici, elle est de 200,000\$. Une réforme fiscale doit évidemment essayer d'abaisser les taux. En tant qu'organisme, nous avons nos priorités parmi des dizaines de mesures. Nous devons faire des sacrifices à certains égards.

M. Gagliano: Les petites entreprises manufacturières n'ont rien pour compenser l'augmentation de 2 p. 100 de leur taux d'imposition.

M. Bulloch: Nos manufacturiers sont surtout intéressés par la phase II de la réforme. Une grande partie des petites entreprises ne tireront aucun avantage d'une réforme de la taxe de vente fédérale; au contraire, elles risquent d'être pénalisées. Les grands gagnants seront les manufacturiers.

Le président: Monsieur Dorin.

M. Dorin: Vous avez mentionné en passant les dépenses de voyage et les frais de représentation. Dans votre mémoire, vous vous êtes limités aux dépenses d'auto. Au même titre que beaucoup d'autres députés, j'ai reçu un grand nombre de lettres à ce sujet. Je ne veux pas entrer dans les détails techniques ici parce qu'ils pourraient être modifiés.

Le ministère a indiqué sa position. A ses yeux, vous êtes un petit homme d'affaires, vous avez une entreprise et vous possédez une auto. Vous utilisez sans doute votre auto à des fins commerciales, mais vous l'utilisez surtout à des fins personnelles. Nous allons vous permettre de déduire seulement les coûts supplémentaires. Aux fins de votre entreprise, vous êtes peut-être appelé à utiliser votre auto un peu plus de sorte qu'elle se déprécie un peu plus rapidement; vous dépensez sans doute un peu plus pour les réparations et l'essence. L'auto vous appartient plutôt qu'à votre entreprise et non pas le contraire. Nous allons vous permettre seulement de déduire les coûts supplémentaires. C'est l'orientation du ministère face à ces coûts particuliers.

Evidemment, si vous avez deux autos, une que vous utilisez à des fins personnelles et une autre que vous utilisez à des fins commerciales, à 90 p. 100 ou à 100 p. 100, il n'y a pas de problème; les coûts sont entièrement déductibles. Si vous avez une auto que vous utilisez à des fins personnelles et qu'il en est de même pour M. Parsons, votre employé, vous payez tous les deux les dépenses et la dépréciation. En ce qui vous concerne, vous n'avez le droit de déduire que les coûts supplémentaires découlant de l'utilisation de votre auto à des fins commerciales. Avant de discuter de la façon dont cette disposition doit être appliquée et de l'arbitraire des règles qui s'y rattachent, pouvez-vous me dire pour commencer si vous êtes d'accord avec cette orientation?

[Texte]

[Traduction]

• 1605

Mr. Bulloch: I just cannot start from a philosophical base. The government wants additional revenues. They have to send out political signals to every Canadian that everybody is being hammered. We expect some arbitrariness and we expect some unfairness. So we try to pick the cases where we think the arbitrariness and the unfairness are a little excessive. That is the approach we take.

You could quite easily say in some cases the 80% rule on entertainment is unfair and arbitrary; and of course it is, in some cases. Which is the most obvious case of excess? Where have they been excessive? This is not just a small business issue. You have probably 200,000 sales people who handle their own expenses, with modest incomes. The provisions are excessive, because they do use their car 78% when they are full-time salesmen, operating out of their cars. Now you are encouraging 200,000 people to start fudging and say they use it 90%.

I understand the reason for arbitrariness... because of the problems of administering the section with so many cars out there. So I expect some arbitrariness. But the rule is just excessively unfair. It should be thought through and modified. We will accept some arbitrariness and some unfairness. We just think it is excessive in this case.

The Chairman: You mentioned a 20%-50% rule. Would you explain that one?

Mr. Rosen: As you are more than aware by now, the Department of Finance has said that if you use the car between 21% and 90% of the time for business use, then you are only going to be allowed one-fifth of certain fixed expenses, such as capital cost allowance, finance, or the leasing equivalent, and it will not let you deduct the insurance and the office parking. The licence I do not think anyone is terribly concerned about, either way.

We feel the amount is simply too extreme. The range is too broad. What you are going to have happen with most sales people, who are the ones mainly affected, is they are going to want a change in their car allowances. Car allowances, under the present law and the proposed law, are not necessarily taxable. So they are going to want a shift in their car allowance to compensate them for what they think is particularly unfair here.

All we are saying is this. If you use your car more than half the time, it makes more sense than putting a restriction on people who use their car up to 90% of their time for business use. That is simply what we are suggesting. We are suggesting that instead of a restriction on those who use their car between 20% and 90% of the

M. Bulloch: Ce n'est pas seulement une question d'orientation. Le gouvernement a besoin de revenus supplémentaires. Il doit convaincre les Canadiens que tout le monde est appelé à faire sa part. En ce qui nous concerne, nous nous attendons à des mesures plus ou moins arbitraires et plus ou moins justes. Nous nous en prenons tout simplement aux plus arbitraires et aux plus injustes. C'est la position que nous avons décidé d'adopter.

Vous pourriez dire que dans certains cas la règle de 80 p. 100 pour les frais de représentation est injuste et arbitraire; c'est peut-être vrai dans certains cas. Cependant, est-ce une mesure plus injuste et plus arbitraire que d'autres? Elle ne vise pas seulement les petites entreprises. Il y a probablement 200,000 représentants de commerce qui acquittent leurs propres dépenses, avec des revenus modestes. S'ils sont représentants à plein temps, ils utilisent probablement leur auto pour leur travail à 78 p. 100. Vous vous trouvez à encourager 200,000 personnes à tricher un peu en disant qu'elles utilisent leur auto à 90 p. 100.

La règle est forcément arbitraire... la mesure vise un très grand nombre d'autos. Le problème est qu'elle est excessivement arbitraire. Et l'une de celles qui doivent être modifiées, même si nous sommes prêts à accepter une part d'arbitraire et d'injustice.

Le président: Vous avez mentionné la règle de 20 p. 100-50 p. 100. Pouvez-vous préciser davantage?

M. Rosen: Comme vous le savez très bien, le ministère des Finances a indiqué que, si on utilise son auto de 21 p. 100 à 90 p. 100 du temps à des fins commerciales, on a le droit de déduire seulement un cinquième de certaines dépenses fixes, comme l'amortissement, le financement ou l'équivalent du crédit de bail; on ne peut pas déduire non plus les dépenses d'assurance et de stationnement au bureau. Pour ce qui est de l'immatriculation, je ne pense pas que ce soit tellement important d'une façon ou d'une autre.

Nous pensons que la mesure est trop extrême. L'écart est trop grand. La plupart des représentants de commerce, puisque ce sont eux qui sont les plus touchés, demanderont une augmentation de leur allocation pour dépenses d'auto. Et les allocations pour dépenses d'auto, en vertu de la loi actuelle comme de la loi proposée, ne sont pas nécessairement imposables. Les représentants, donc, vont demander une augmentation de leur allocation pour dépenses d'auto de façon à compenser les pertes subies en vertu de la nouvelle règle qu'ils jugeront sûrement injuste.

Selon nous, il serait plus équitable de parler d'utilisation à des fins commerciales pour plus de 50 p. 100 du temps plutôt que pour jusqu'à 90 p. 100 du temps. La restriction, si restriction il doit y avoir, devrait viser ceux qui utilisent leur auto de 20 à 50 p. 100 du temps plutôt que de 20 à 90 p. 100 du temps. De cette façon, la

[Text]

time, that restriction should be imposed for those who use their car between 20% and 50% of the time, because we think those who are mainly affected, who use their cars mainly for business, are in the former category.

We do not think, really, the government is going to find this particularly revenue-productive, because we think people are going to change their habits. There are a lot of two-car families, and they are going to use their second car for personal use more, so they do qualify under the 90%, and a lot of sales people are going to go in for higher car allowances. So we do not think it is going to be particularly effective from a revenue point of view.

The main revenue saving, I think, is in the \$20,000 limit. We are simply suggesting, to sum up, that the restriction that has been proposed for those who use their car for business between 20% and 90% be reduced to between 20% and 50%, because we think if you use your car more than half the time for business, you should be allowed to pro-rate. It seems reasonable.

The Chairman: Well, what about if you use your car less than 50% for business? Should you have any allowance at all? Or is use of less than 50% for business really just incidental use for business; something like how you have to wear a shirt and tie for work sometimes, and occasionally they have to go to the laundry?

Mr. Rosen: If you use your car less than 50% of the time for business, you are still allowed your proportionate share of your direct operating costs. In other words, if you use it 40% of the time for business, you are allowed 40% of your running costs, 40% of your repairs, and so on.

The Chairman: What about CCA?

Mr. Rosen: No. According to the provisions suggested by Finance, there would be the restriction down to one-fifth.

• 1610

The Chairman: Well why do we—

Mr. Rosen: It is a game of compromise. It is a game of judgment. We are not saying that our judgment in this is particularly perfect, but we think it is more reasonable, that more people will follow the law.

Mr. Attewell: I did not follow your comment on the \$20,000 limit.

Mr. Rosen: We think that is where the government will save some real dollars by putting on that \$20,000 limit.

Mr. Attewell: You are not that upset about that?

Mr. Rosen: Everyone is going to have to take some knocks, as Mr. Bulloch said, and we recognize that is part

[Translation]

mesure ne toucherait pas ceux qui utilisent leur auto surtout à des fins commerciales.

De toute façon, nous ne pensons pas que le gouvernement y gagnera. Les gens modifieront tout simplement leurs habitudes. Beaucoup de familles ont deux autos. Elles utiliseront la deuxième davantage à des fins personnelles de façon à pouvoir atteindre les 90 p. 100 avec l'autre. Et bien des représentants de commerce réclameront une augmentation de leur allocation pour dépenses d'auto. Les revenus supplémentaires pour le gouvernement seront minimes.

La mesure qui rapportera le plus sera la limite de 20,000\$. La restriction, pour y revenir, visant ceux qui utilisent leur auto à des fins commerciales de 20 à 90 p. 100 du temps devrait viser seulement ceux qui utilisent leur auto à des fins commerciales de 20 à 50 p. 100 du temps. Nous pensons qu'une personne qui utilise son auto plus de la moitié du temps à des fins commerciales devrait pouvoir déduire ses dépenses en proportion.

Le président: Que se passe-t-il si vous utilisez votre auto à des fins commerciales moins de 50 p. 100 du temps? Devriez-vous avoir droit à quelque déduction que ce soit? Si vous utilisez votre auto à des fins commerciales moins de 50 p. 100 du temps, vous vous trouvez simplement dans la même situation que d'autres qui doivent porter la chemise et la cravate pour travailler, avec les frais de nettoyage qui en découlent.

M. Rosen: Si vous utilisez votre auto à des fins commerciales moins de 50 p. 100 du temps, vous avez quand même droit à une déduction proportionnelle de vos dépenses directes d'exploitation. En d'autres termes, si vous utilisez votre auto à des fins commerciales 40 p. 100 du temps, vous avez droit à 40 p. 100 de vos dépenses de fonctionnement, 40 p. 100 de vos réparations etc.

Le président: Et la déduction pour amortissement?

M. Rosen: Non. Selon les propositions du ministère des Finances, il y aurait restriction à un cinquième.

Le président: Eh bien, pourquoi est-ce que nous...

M. Rosen: C'est une question de compromis. Une question de jugement. Nous ne voulons pas dire que notre jugement à cet égard est irréprochable, mais je crois qu'il est plus raisonnable et que plus de gens vont respecter la loi.

M. Attewell: Je n'ai pas compris votre argument au sujet de la limite de 20,000\$.

M. Rosen: Nous croyons qu'en imposant une limite de 20,000\$, le gouvernement pourra réaliser d'importantes économies.

M. Attewell: Cette mesure ne vous embête pas?

M. Rosen: Comme M. Bulloch l'a dit, tout le monde doit subir le contrecoup de la réforme, cela fait partie du

[Texte]

of the game; we cannot have lower rates at no cost in any other area.

Mr. Bulloch: It is not a high amount in today's economy, especially for a salesman who has to have a big station-wagon to carry his samples around, but it is a very visible thing. As I said before, this process is more politics than tax; they have to demonstrate that everybody is sacrificing in some manner. We are just trying to deal with what we consider some processes that are excessive, that is all, and suggesting compromise in areas that are excessive, because when they are excessive people react in an excessive manner; they think that is so stupid that they will find ways of beating it. If they see you are being reasonable, then I think they will live with it.

The Chairman: I announced to members that the vote is at 4.35 p.m. It is on the report stage on Bill C-84. I propose to carry on the meeting until nearly 4.30 p.m., when we will adjourn the meeting for sufficient time to do the vote.

Mr. Dorin: I wonder if I could raise one more question; it is interest deductibility, which basically is one of the things that you said the government left in and you were happy about that. As a committee we have had some discussions along the course of the way about the appropriateness of that. I do not think any of that is aimed at small business particularly, because to my knowledge nobody argues the deductibility of interest as it would relate to active business. Where we get into difficulty is the deductibility of interest in inactive business or investment income, for example, when that interest expense can then be used to be deducted against other income, such as salary income. For example, a professional or someone else can accumulate a business or build something up, deduct that interest against other sources of income in some manner, and possibly then sell the resultant apartment building or whatever it is and claim the capital gains exemption. So they have used that interest deductibility to build up something that will be exempt from tax when they sell it. I think that is the first problem.

The second problem comes into the non-productive use, I suppose you might say, which is simply acquisitions and mergers. Again, these do not have much to do with small business, but in larger financings and larger corporations you see one business buying another and it may decrease employment. There is a question of whether there is any public interest in that and whether or not there should be some interest deductibility. I wonder if you could clarify a little your position on maybe both those areas, or whether you feel that interest should be fully deductible all of the time.

Mr. Bulloch: I do not want to sit here as a smart ass on every problem in the economy. I can speak with expertise

[Traduction]

jeu. Il est impossible de diminuer les taux sans qu'un autre secteur ne s'en ressente.

M. Bulloch: Dans la conjoncture actuelle, ce n'est pas un montant élevé, particulièrement pour un représentant de commerce qui doit transporter ses échantillons dans une grande voiture familiale, mais c'est quand même quelque chose de très visible. Comme je l'ai déjà indiqué, tout le processus relève bien plus de la politique que de la fiscalité; le gouvernement doit prouver que tout le monde paie d'une manière ou d'une autre. Nous cherchons simplement à éliminer les excès, c'est tout, en proposant des compromis pour les secteurs où il y a exagération, car cela incite les gens à réagir de manière exagérée; pour eux, la mesure est si ridicule qu'ils se doivent de trouver des façons de la contourner. Si au contraire, ils vous trouvent raisonnables, ils vont l'accepter.

Le président: J'ai déjà annoncé aux membres du Comité que le vote aura lieu à 16h35. Il s'agit de l'étape du rapport du projet de loi C-84. Je propose que l'on poursuive la discussion jusqu'aux environs de 16h30, après quoi nous lèverons la séance juste le temps de voter.

M. Dorin: Je voudrais poser une autre question. Il s'agit de la déductibilité des intérêts, qui est une mesure maintenue par le gouvernement et qui vous plait. Notre comité a discuté de l'opportunité d'une telle décision. Je ne crois pas que cette mesure vise particulièrement la petite entreprise car, à ma connaissance, personne ne remet en question la déductibilité des intérêts pour une entreprise active. Le problème survient dans le cas de la déductibilité des intérêts des entreprises inactives, ou pour les revenus de placement, par exemple, lorsque les dépenses d'intérêt peuvent être déduites d'un autre revenu, comme le salaire. Par exemple, un professionnel peut créer une entreprise, ou construire un immeuble quelconque, trouver une façon de déduire l'intérêt d'une autre source de revenu et peut-être ensuite vendre l'immeuble en question et réclamer l'exemption pour gains en capital. Il aura ainsi profité de la déductibilité des intérêts pour construire un immeuble dont le prix de vente sera exempt d'impôt. Je crois que c'est là le premier problème.

Le deuxième survient au niveau de ce que l'on pourrait appeler l'utilisation non productive, à savoir les acquisitions et les fusions. Encore là, cela n'a pas grand-chose à voir avec la petite entreprise, mais, dans le cas des plus grands investissements, des grandes sociétés, une compagnie peut en acheter une autre, diminuant ainsi le nombre d'emplois. Il faut déterminer si cette acquisition est à l'avantage du public, et si l'intérêt devrait être déductible. Pourriez-vous préciser un peu plus votre position sur ces deux questions, et nous expliquer si à votre avis l'intérêt devrait être toujours pleinement déductible?

M. Bulloch: Je ne voudrais pas vous donner l'impression d'être un Ti-Jo Connaisseur pour tous les

[Text]

in areas where you are talking about entrepreneurship or small business.

In 1981 the government wanted to take away the right to borrow money to buy shares in your son's company or to buy shares in a piece of action of a small business, and we consider that to be wrong. They have taken a different approach now, and essentially said that interest is deductible for purposes of investments in small business. You will not get it both ways when you sell your shares; that interest benefit will be deducted from the capital gains down the road. We agree with that approach, and that is a totally different approach from 1981. That is what we went in on them with. We said we want up-front interest deductibility to encourage financing in small business.

In terms of all the other areas of abuse of interest deductibility, you want to have a separate two-hour meeting with Mr. Rosen, because that is a very technical subject. But it is not a small business issue.

Mr. Dorin: But you are not philosophically opposed then—

Mr. Bulloch: No, no.

Mr. Dorin: —if we were to tax some of those. . . Okay.

Mr. Bulloch: This is not a philosophical question, this is a very pragmatic question. If you do not have up-front interest deductibility you will not get people investing in the company.

• 1615

Mr. Cassidy: I would like to welcome you, Mr. Bulloch and Mr. Graham. Interestingly enough, we found some substantial harmony between this and some of the issues you are facing—for example, your members' dealing with the banks.

I would like to go through a number of points here. I do not believe you commented at length on the rate changes in the capital cost allowances. Have you any particular problems with the proposals that are made?

Mr. Bulloch: No, I think on balance they are reasonable. The whole fundamental basis for reform was to reduce the use of capital incentives as the smokestack sector of our economy became less important and the service part of the economy became more important. Therefore, the effort in reform in Britain, Germany, United States, Canada, all over the world, is to reduce capital incentives and make the effective tax rates for corporations in different areas of business relatively the same.

The government has been, I would say, moderate in their approach to reducing the generosity in capital cost

[Translation]

problèmes de l'économie. Cependant, j'ai de l'expérience dans les domaines que vous mentionnez, c'est-à-dire l'entrepreneuriat ou la petite entreprise.

En 1981, le gouvernement voulait supprimer le droit du contribuable d'emprunter de l'argent pour acheter des actions dans la compagnie de son enfant ou pour acheter des actions d'une petite entreprise, ce qui nous paraissait injuste. Maintenant, le gouvernement a adopté une position différente, décrétant que l'intérêt est deductible aux fins de placements dans les petites entreprises. Vous ne pourrez pas ménager la chèvre et le chou en vendant vos actions; les intérêts que vous réaliserez seront déduits plus tard des gains en capital. Nous sommes d'accord avec cette solution, qui est tout à fait différente de la solution proposée en 1981. C'est là-dessus que nous nous sommes entendus avec le gouvernement. Nous voulions que l'intérêt soit directement deductible afin d'encourager les placements dans les petites entreprises.

Quant à toutes les autres façons d'abuser de la déductibilité des intérêts, il vous faudrait une discussion de deux heures avec M. Rosen, car c'est un sujet extrêmement technique. Mais ce n'est pas une question qui touche la petite entreprise.

M. Dorin: Donc, côté philosophique, vous ne vous opposez pas. . .

M. Bulloch: Non, pas du tout.

M. Dorin: . . . à ce que nous imposions certains de ces. . . Très bien.

M. Bulloch: C'est une question non pas philosophique, mais plutôt pragmatique. Si les intérêts ne sont pas déductibles au départ, vous n'encouragerez pas les gens à investir dans des compagnies.

M. Cassidy: Monsieur Bulloch, monsieur Graham, je tiens à vous souhaiter la bienvenue. J'ai été étonné de voir des similitudes entre ce qui vient de se dire et certaines des questions que vous soulevez—par exemple les transactions de vos membres avec les banques.

J'aimerais soulever un certain nombre de questions. Je ne pense pas que vous ayez parlé longuement des changements du taux de la déduction pour amortissement. Avez-vous des objections particulières aux propositions qui ont été faites?

M. Bulloch: Non, je les trouve en général raisonnables. L'objectif de base de la réforme était de réduire les encouragements fiscaux aux immobilisations au fur et à mesure que le secteur industriel de l'économie canadienne diminuait en importance pour être remplacé par le secteur des services. Par conséquent, la réforme entreprise en Grande-Bretagne, en Allemagne, aux États-Unis, au Canada, et partout dans le monde, a pour but de réduire les encouragements fiscaux aux immobilisations et d'équilibrer les taux d'imposition des sociétés dans les divers secteurs d'affaires.

Je dirais que le gouvernement a fait preuve de modération en cherchant à modérer les dispositions

[Texte]

provisions, and being very sensitive to the fact that the bottom line in terms of effective tax rates for big corporations is capital cost allowances. I mean, they only pay 15% or 20% tax rates, not 46%, because of capital costs allowances, but then they have to compete with companies around the world that also pay the same kind of effective tax rate. I therefore do not find the moves they made to be excessive and unreasonable.

Mr. Cassidy: Most of the members are in fact in service industries that are not capital intensive, as opposed to being in manufacturing, which is rather more heavily...

Mr. Bulloch: No, I will have to correct you there. We have almost 10,000 companies that are manufacturers. We have a very strong base in trucking. There are capital-intensive sectors within small business—trucking is capital intensive, manufacturing is capital intensive—but the whole basis for reform is lower rates and fewer preferences, and one of the biggest preferences in terms of tax expenditures has been the capital cost allowances. There is no question that some small firms... if you are a truck logger in B.C., your effective tax rate is higher after reform because capital cost allowances are a little less generous. So some people are affected that way.

Mr. Cassidy: Let me pursue this a bit then. This is a volume from Peat Marwick. They estimate that the present value of class 29 CCA is in fact only marginally changed between the present situation and what would prevail after the proposed tax reform. The figures they give indicate a net present value of the current write-off on a \$100,000 investment in manufacturing a processing machine to be \$89,000 and that after tax reform, which is meant to move it to a 25% declining balance, it would move to \$78,000. This is not much of a difference, and perhaps in fact we—

Mr. Bulloch: They have deliberately not been dramatic. You can say as criticism that they should have tougher reform, but the simple fact is that the changes have been made with a scalpel. They have moved in very carefully and have not made fairly sweeping changes across the board. Some of these changes are modest and they have not destabilized the system.

Mr. Cassidy: I have to say that when I listened to your presentation a few minutes ago, my thought was there is too much sweetness and harmony here. I mean, there is something wrong with these proposals if you have come and welcomed them.

The Chairman: They are just good proposals by a good government; that is the way it is.

[Traduction]

concernant l'amortissement, et en tenant particulièrement compte du fait que le facteur décisif en ce qui concerne les taux réels d'imposition des grandes sociétés, est la déduction pour amortissement. En effet, elles ne paient que 15 p. 100, ou 20 p. 100 d'impôt, au lieu de 46 p. 100 et ce, grâce aux déductions pour amortissement. Par contre, elles doivent concurrencer des compagnies du monde entières qui ont le même taux d'imposition. C'est pourquoi je ne trouve pas les mesures adoptées excessives ou déraisonnables.

M. Cassidy: La plupart de vos membres représentent des industries de services qui ne sont pas à fort coefficient de capital, par opposition aux fabricants, qui sont plus lourdement...

M. Bulloch: Non, permettez-moi de vous corriger. Nous comptons parmi nos membres près de 10,000 compagnies de fabrication. Nous avons aussi un très grand nombre de compagnies de camionnage. Dans le domaine de la petite entreprise, il y a des secteurs à fort coefficient de capital—par exemple le camionnage, ou la fabrication—mais l'objectif principal de la réforme est la diminution des taux et des privilèges, et l'un des plus grands privilèges au niveau des dépenses fiscales a été la déduction pour amortissement. Il n'y a aucun doute que certaines petites entreprises... si vous êtes un camionneur de sciage en Colombie-Britannique, votre taux d'imposition réel sera plus élevé après la réforme puisque la déduction pour amortissement sera un peu moins généreuse. Certains entrepreneurs seront touchés de cette façon.

M. Cassidy: Allons donc un peu plus loin. J'ai là une étude de Peat Marwick. Cette société estime que le taux actuel de DPA relatif aux biens de catégorie 29 ne diffère que marginalement de ce qu'il était avant la réforme fiscale proposée. D'après leur calcul, la valeur nette actuelle de l'amortissement sur un placement de 100,000\$ pour la construction d'une machine de traitement est de 89,000\$, tandis qu'après la réforme, dans le cadre de laquelle l'amortissement de la valeur résiduelle sera de 25 p. 100, l'amortissement sera de 78,000\$. Ce n'est pas une bien grande différence, et nous pourrions en fait...

M. Bulloch: Les changements ont été délibérément modérés. On pourrait les critiquer en disant que la réforme devrait être plus sévère, mais le fait est que les changements ont été apportés de façon ponctuelle et minutieuse. Les auteurs de la réforme ont fait très attention de ne pas faire de changements majeurs. Certains sont plutôt modestes et n'ont pas contribué à destabiliser le système.

M. Cassidy: Après avoir entendu votre exposé tout à l'heure, je dois vous avouer que je trouvais cela un peu trop beau et trop gentil. Ce que je veux dire, c'est que, si vous accueillez ces propositions à bras ouverts, il y a quelque chose de louche.

Le président: Ce sont simplement de bonnes propositions faites par un bon gouvernement. C'est tout.

[Text]

Mr. Bulloch: The people who are going to be mad are banks and insurance companies. You can tell with those who are paying—

Mr. Cassidy: Given then, as you say, this has to hurt someone, is it that it could be with respect to the small business sector—you have so successfully made politicians of all parties, myself included, aware of the problems of small business—perhaps we have been a bit too gentle with the small business as compared with the other sectors?

Mr. Bulloch: I would talk to your compatriot to your right there. He thinks you have even been too tough by having all small businesses at one rate; he thinks manufacturing should be at a lower rate than other firms. So there are a lot of opinions here. On balance the government, in its reform efforts—watching what has happened in the United States, what has happened in Britain, what is going on around the world—have been fairly sensitive. Even organizations that got hit pretty heavily have to admit that they did not take a meat axe, that they did move in on a specific measure instead of all measures—sectors such as mining. That is because of the extensive consultation and the careful way in which measures were touched or not touched.

I think the Minister of Finance worked very hard, following each stage of the debate. As a result, we do not have a lot of controversy, which some people were looking for and hoping for.

• 1620

Mr. Cassidy: Or you could say the effective way in which small business has also been represented by the CFIB.

Mr. Bulloch: Well, we have been here a long time now and we have been involved in tax reform for 17 years. In some cases we have seen changes that were negative and we have convinced people two years later to change them. Certainly we have been effective in representing small business, but small business today is the only engine of job creation in this economy.

Mr. Cassidy: I think you have had an effect.

On the small business rate in the United States, what degree of preference or of lower rate under their tax reform do small businesses in the United States get? You indicated that it is on \$100,000 of their money as opposed to \$200,000 of ours.

Mr. Bulloch: There are things that are quite different that we do not have. They have what is called an "S" corporation, which enables a corporation to decide to be taxed like a partnership. So in the early stages when they are suffering losses they can pass the losses through to the

[Translation]

M. Bulloch: Ce sont les banques et les compagnies d'assurances qui vont rager. On sait que ceux qui paient. . .

M. Cassidy: Alors, si comme vous dites la réforme doit faire mal à quelqu'un, se pourrait-il que ce soit les petites entreprises—vous avez si bien su sensibiliser les politiciens de tous les partis, y compris moi-même, aux problèmes de la petite entreprise—peut-être nous sommes-nous montrés trop généreux à l'égard de la petite entreprise comparativement aux autres secteurs, ne croyez-vous pas?

M. Bulloch: A votre place, je m'adresserais à votre collègue de droite. Il semble croire que vous avez été trop dur envers les petites entreprises en leur imposant à toutes un même taux; d'après lui, le secteur de la fabrication devrait être assujéti à un taux plus faible que les autres secteurs. Il y a toutes sortes d'opinions divergentes. En général, si l'on regarde l'expérience des États-Unis, de la Grande-Bretagne et du reste du monde, je dirais que la réforme proposée par le gouvernement canadien est plutôt modérée. Même les organisations les plus durement touchées doivent reconnaître que le gouvernement ne s'y est pas pris à coups de massue, qu'il s'est plutôt penché sur des mesures particulières au lieu d'apporter des changements généralisés—touchant des secteurs comme les mines. Cela est dû aux vastes consultations et à la sélectivité dont ont fait preuve les auteurs de la réforme en touchant à certaines mesures et pas à d'autres.

A mon avis, le ministre des Finances a travaillé très fort, et a suivi chaque étape du débat. C'est pour cela que les controverses sont peu nombreuses, à la grande déception de certains.

M. Cassidy: Vous pourriez également dire l'efficacité avec laquelle la Fédération a représenté les petites entreprises.

M. Bulloch: C'est que nous sommes là depuis longtemps et que nous nous occupons de réforme fiscale depuis 17 ans. Dans certains cas, nous avons assisté à des changements qui ne donnaient rien de bon et avons réussi à convaincre les responsables de les rejeter deux ans plus tard. Je pense en effet que nous avons réussi à représenter efficacement les petites entreprises, mais ce sont celles-ci qui constituent la seule source de création d'emplois dans notre économie.

M. Cassidy: Je pense que vous avez pesé dans la balance.

En ce qui concerne les États-Unis, quel est le taux préférentiel ou moindre dont profitent les petites entreprises depuis la réforme fiscale? Vous avez dit qu'il s'appliquait à 100,000\$ chez eux, par rapport à 200,000\$ chez nous, par exemple.

M. Bulloch: Il y a bien des choses qui existent aux États-Unis et qui n'existent pas ici. Par exemple, les États-Unis ont le système de ce qu'ils ont appelé des sociétés «S», qui permet à des sociétés d'être taxées comme si elles étaient des sociétés de personnes. Par conséquent, à leur

[Texte]

partners, and that helps them to bring in high-income professionals because the losses can go against their earnings.

So there are measures there that we do not have, but on balance I would say that our tax provisions are as good as or better than those in the United States.

Mr. Cassidy: Has the CFIB done any research on that which you could perhaps share with us?

Mr. Bulloch: It is available pretty well in these things you have there. If you look through the submissions by these accounting houses, in some cases they will show very accurate comparisons between personal and corporate, large companies and small companies, between Ontario, New York State, California, B.C. There is lots of it around, yes.

Mr. Cassidy: On the capital gains exemption, the \$500,000, the reasons for it in terms of the transfer within a family, for example, of a small business which might be forced to be shut down because of capital gains are something we are sensitive to and accept. However, there are possibilities and problems of potential abuse, particularly where you have one section of the tax law which allows you to get \$500,000 of transfer of assets without capital gains tax whereas elsewhere you only get \$100,000 worth. Can you explore that a bit with me?

I think, for example, of somebody who takes a portion of the shares in a particular small business and sells them off in order to take advantage of this particular exemption and they then continue to operate the concern but in fact they have kind of sucked the capital gain out of it; or where someone who really wants to speculate in property or carry out other activities which are not really active operating businesses makes them look like operating businesses in order to qualify under this exemption. Are you concerned about that because of the danger that it may give this exemption a bad name and bring it to an end?

Mr. Bulloch: If any abuses were developing in any provision then they would plug them as they go along. But the purpose of the provision is to encourage investment in what is quite risky—that is, small companies—to encourage the sale of businesses to employees or to outsiders, to encourage transfer of assets, transfer of business from one generation to the next. If you did not have capital gains, then you would have to have about five new provisions of the act to replace it. It is a very important measure, and considered more important to the small business community. They are

[Traduction]

tout début, c'est-à-dire au moment où elles subissent des pertes, elles peuvent les faire assumer par les associés; autrement dit, puisqu'elles peuvent décaler les pertes de leurs revenus, elles réussissent à attirer les gens de qualité malgré les salaires élevés qu'elles doivent leur payer.

Les États-Unis ont donc pris certaines mesures que nous n'avons pas ici, mais dans l'ensemble, nos dispositions fiscales sont aussi bonnes sinon meilleures que celles des Américains.

M. Cassidy: Justement à ce sujet, la Fédération a-t-elle entrepris des recherches dont elle pourrait nous communiquer les conclusions?

M. Bulloch: Vous trouverez nos conclusions dans les documents que nous vous avons fournis. Si vous parcourez les documents préparés par les cabinets de comptables, vous y trouverez des comparaisons assez exactes entre l'impôt des particuliers et des sociétés de nos deux pays, entre celui des grandes et des petites compagnies, entre celui qui s'applique en Ontario, dans l'État de New York, en Californie et en Colombie-Britannique, par exemple. Il y a beaucoup de recherche là-dedans.

M. Cassidy: En ce qui concerne les 500,000\$ d'exemption sur les gains en capital, nous acceptons les raisons invoquées dans le cas de la cession d'un membre d'une famille à un autre d'une petite entreprise, par exemple, qui pourrait être obligée de fermer ses portes en raison de gains en capital. Nous sommes sensibles à ce problème. Néanmoins, cela ouvre la porte à des possibilités d'abus, particulièrement lorsque l'un des articles de la loi sur l'impôt vous permet de transférer jusqu'à 500,000\$ d'actif sans avoir à payer d'impôt sur les gains en capital, alors qu'ailleurs dans la loi, le plafond est fixé à 100,000\$. Pouvez-vous me dire ce que vous en pensez?

Prenons le cas, par exemple, de quelqu'un qui vendrait une partie des actions d'une petite entreprise afin de profiter de cette exemption particulière, mais qui continuerait néanmoins à exploiter l'entreprise, même s'il a supprimé toute possibilité de gains en capital; ou prenons encore le cas de quelqu'un qui voudrait vraiment spéculer sur la propriété ou avoir d'autres activités de ce genre mais qui fait semblant d'exploiter activement une entreprise pour pouvoir être admissible à l'exemption. Craignez-vous que cela puisse entraîner des abus et que l'on soit éventuellement obligé d'abolir l'exemption?

M. Bulloch: Si une disposition quelconque devait entraîner des abus, je suis sûr qu'on l'abrogerait. Mais l'objectif de la disposition est justement d'encourager les investissements dans un secteur assez risqué—celui des petites entreprises—d'encourager la vente d'entreprises aux employés ou à des gens de l'extérieur, d'encourager le transfert des actifs ou la cession des entreprises d'une génération à l'autre. Il faudrait ajouter environ cinq nouvelles dispositions à la loi pour remplacer l'exemption des gains en capital, si on voulait l'abroger. C'est une mesure très importante aux yeux des petites entreprises.

[Text]

more worried about losing the capital gains exemption than any other single change—the form of the sales tax, the manufacturing. . . We have done this research. We know what the priorities are. The most viable measure to them is the capital gains exemption, of all the measures in the tax act.

Mr. Cassidy: Have you any estimate of what this is liable to mean in terms of the revenue cost of this tax expenditure?

Mr. Bulloch: They know what the revenue cost is, but we do have on the other side some extensive research that the government has and that we can make available—

The Chairman: We got some figures from the department.

Mr. Bulloch: —on job creation intentions—

The Chairman: It just came in today and I will have them share it with you.

Mr. Cassidy: I would like to go on now to the question of the move of the tax to the wholesale level, the interim measures, which you commented on in your brief. I have already met with or talked with a number of people in different lines of business. It appears difficult, no matter what you do, to sort this problem out. If you leave the tax where it is right now, then you have problems because of, for example, imports coming into the country, where Canadian manufacturers then find themselves trying to sell goods to your members for retailing but have to have a component of tax paid on activities in Canada that are not taxed on import goods which are taxed at the port of entry.

I wonder if you can comment about any specific proposals the CFIB may have developed in terms of how to try to resolve what is admittedly a difficult problem.

Mr. Bulloch: We have not given them specific proposals because we are very close to the Department of Finance and I know that all of their energies are directed around consultation with the provinces to give us a whole new sales tax. The trouble is, if I thought we were going into a permanent wholesale sales tax, then we would have to have a serious debate about notional values and a whole lot of technical measures that Goodman warned us about. If you go to a wholesale sales tax, you have a whole set of new problems, and the system is not that much simpler than what you have.

• 1625

What worries people who are being affected temporarily is that the government is not committed to sales tax reform and we may have this forever. If I thought that were the case, then we would become an aggressive participant in reform of the wholesale sales tax measures.

[Translation]

Elles ne voudraient surtout pas perdre cette exemption, et craignent son abolition plus que tout autre changement, comme la taxe de vente, la taxe de manufacture. . . d'après nos recherches, ce sont là les priorités des petites entreprises. La mesure la plus rentable pour elles dans la loi sur l'impôt, c'est l'exemption sur les gains en capital.

M. Cassidy: Avez-vous évalué à combien cette exemption se chiffrera en termes de pertes de revenus?

M. Bulloch: On a calculé le coût en termes des revenus; mais le gouvernement a effectué des études importantes qu'il pourrait vous communiquer. . .

Le président: Le ministère nous a donné des chiffres.

M. Bulloch: . . . sur les possibilités de création d'emploi. . .

Le président: Nous les avons reçues aujourd'hui, et je vous les ferai transmettre.

M. Cassidy: J'aimerais aborder maintenant la question du déplacement de la taxe vers le grossiste et des mesures transitoires dont vous avez parlé dans votre mémoire. J'ai déjà discuté avec un certain nombre de représentants de divers secteurs d'affaires. Quel que soit l'angle sous lequel on aborde le problème, il semble difficile à résoudre. Si on ne déplace pas la taxe, cela pose quand même des problèmes dans le cas des importations de biens, par exemple: en effet, les manufacturiers canadiens sont obligés de vendre leurs marchandises à vos membres pour la vente au détail, après avoir payé une taxe sur leur fabrication au Canada, alors que les biens importés n'ont pas été assujettis à la taxe sur la fabrication, même s'ils sont imposés à la frontière.

La Fédération a-t-elle quelque chose à suggérer pour résoudre ce problème difficile?

M. Bulloch: Nous n'avons rien proposé de précis au ministère des Finances, car nous savons qu'il déploie actuellement toutes ses énergies dans les consultations qu'il mène avec les provinces en vue de la nouvelle taxe de vente. Le problème, si nous devons avoir une taxe de vente permanente sur les produits de gros, c'est qu'il faudrait débattre longuement des valeurs fictives et de toute la série des mesures techniques au sujet desquelles M. Goodman nous avait prévenus. Une nouvelle taxe sur la vente du gros entraînerait tout une nouvelle série de problèmes, ce qui ne vous simplifierait pas nécessairement la vie par rapport à ce qui existe aujourd'hui.

Ce qui inquiète ceux qui seront touchés provisoirement, c'est que le gouvernement ne s'est pas véritablement engagé à instaurer sa réforme sur la taxe de vente et que le provisoire peut devenir permanent. Quant à nous, si nous étions de cet avis, nous prônerions de façon beaucoup plus active la réforme des mesures fiscales en matière de taxe de vente sur le gros.

[Texte]

I am also part of the debate seeking provincial and federal co-operation in a combined new sales tax to eliminate these problems. That will take probably a year before that is all in bed. I hope that within two years we would have a sales tax reform. But in the meantime, as you say, the problems are just terrible. It is very complex.

Mr. Cassidy: As representative of CFIB, or on behalf of the CFIB, are you prepared to live with a situation which effectively would favour Eaton or Sears or the very large retailers who can integrate back into the wholesale level, despite the fact that they will be favoured, in certain cases, by this new wholesale tax—for a year or two—as long as this does not continue for long? Is that correct?

Mr. Bulloch: They are trying to find some temporary fix. I would not say we have ignored that. We have the same problems in our own organization dealing with this change. They told us they are seeking some temporary solutions. But even if you get those temporary solutions, I do not think they would be in place for a year anyway. We hope that within a year we will have a firm proposal for a new sales tax, and we can deal with the problem that way. We are playing it pretty loose right now. We are going to have to move in both directions in case the sales tax is delayed.

Mr. Cassidy: You have raised your concerns, but you are saying specifically that if you have to live with this anomaly, which will cost some of your members—small businesses in competitive terms, compared to some of these large integrated retailers—that your membership is prepared to put up with that for a year or two, provided it is not long-lasting or permanent?

Mr. Bulloch: I do not think that is the problem. Our members are not sure that it is only going to be a year or two.

I am saying that I am aware the process of consultation towards the new sales tax is the highest priority in the Department of Finance. We are involved with meetings at the provincial level and the federal level. The trouble is our members are sure they are going to see sales tax reform; therefore, they are deeply worried. We have to play both sides of the issue.

We will deal with the Department of Finance in handling the problems of the present wholesale sales tax, and at the same time we will support initiatives for a new sales tax. There is a lot of distrust out there that they are not going to refund the sales tax. We happen to know that the government is committed to sales tax reform, but it is a hairy monster. It is going to take a long time to get the agreement with the provinces.

Mr. William Parsons (Director of National Affairs, Canadian Federation of Independent Business): We have been working with the Department of Finance to make them aware of the impact of this on small town retailers, and we have been encouraging them towards finding a notional value solution, or an imputed value solution. I

[Traduction]

Je participe également au débat sur la coopération éventuelle entre les provinces et le fédéral, en vue d'une nouvelle taxe de vente combinée visant à éliminer ces problèmes. Cela prendra sans doute encore un an. Mais nous espérons que, d'ici deux ans, la réforme sur la taxe de vente sera chose faite. Mais entre temps, vous avez raison de dire que les problèmes sont énormes et complexes.

M. Cassidy: En tant que représentant de la Fédération, êtes-vous prêt à accepter une situation qui favoriserait Eaton, Sears ou tout autre grand détaillant qui pourrait réintégrer le marché du gros grâce à notre nouvelle taxe sur les ventes de gros, dans la mesure où elle ne s'appliquerait que pendant un an ou deux? Ai-je bien compris votre position?

M. Bulloch: On essaie de trouver une solution temporaire. Je sais ce que c'est; nous avons les mêmes problèmes dans notre propre organisation. Le gouvernement dit qu'il cherche des solutions temporaires. Mais, même si c'est le cas, je ne pense pas que la taxe s'appliquerait pendant toute une année. Nous espérons qu'en moins d'un an, il serait possible de proposer une nouvelle taxe sur les ventes qui réglerait le problème. Nous ne voulons pas nous lier les mains pour l'instant. Nous fonçons dans toutes les directions, au cas où la taxe de vente ne vienne pas aussi vite que prévu.

M. Cassidy: Vous nous avez bien exposé votre cas; mais si je vous comprends bien, vous accepteriez de vivre avec cette anomalie pendant un an ou deux, du moment que cela ne s'éternise pas, même si cette taxe peut coûter cher à vos membres sur le plan de la concurrence, puisque les petites entreprises ne pourront s'y adapter aussi facilement que les grands détaillants indépendants?

M. Bulloch: Le problème ne réside pas là. Nos membres ne croient pas que la taxe ne s'appliquera qu'un an ou deux.

Je sais que le ministère des Finances accorde la plus haute priorité aux consultations qu'il mène en vue de la nouvelle taxe de vente. D'ailleurs, nous participons aux rencontres provinciales et fédérales. La difficulté pour nos membres, c'est qu'ils sont sûrs qu'il y aura une réforme de la taxe de vente, ce qui les inquiète énormément. Il nous faut donc jouer sur les deux tableaux.

Nous devons affronter le ministère des Finances en ce qui concerne la taxe actuelle de vente au niveau du gros, tout en appuyant les initiatives visant une nouvelle taxe de vente. Nos membres craignent qu'il n'y ait jamais de remboursement de la taxe de vente. Nous, nous savons que le gouvernement croit fermement en une réforme de la taxe de vente, mais c'est un problème épineux: il en faudra du temps pour obtenir l'accord des provinces!

M. William Parsons (directeur des affaires nationales, Fédération canadienne de l'entreprise indépendante): Nous avons expliqué au ministère des Finances quelles seraient les répercussions de cette taxe sur les détaillants des petites villes, et nous l'avons encouragé à trouver une solution qui fasse appel à la valeur fictive ou théorique. Je

[Text]

understand that work is going on, and I hope it will go on in the interim. But it is an incredibly difficult problem. We are not sitting back and saying that this is okay. We are in transition, and it is difficult. We are looking for some short-term solutions.

Mr. Cassidy: Have I time for one more question, Mr. Chairman?

The Chairman: If you would like one more, but I am going to suggest the witnesses stay around if they can, please. We will whip over, do our vote, then get back here as quickly as we can. I think we should adjourn at this point and come back.

Mr. Cassidy: I am just down to one. I will do it when we come back.

The Chairman: The meeting is adjourned temporarily.

• 1630

• 1655

The Chairman: We are back in business with the Canadian Federation of Independent Business. The government, Mr. Bulloch, has won a number of votes, and that was very important.

I was wondering if you could go over the acceleration of source deductions. You indicated that this was going to be costly, but I wonder about people who already employ their employees on a weekly basis and deduct tax from their employees weekly. Why should they not do the remittance at the same time as they make the deduction? Where is the complication? Is the fact that they will no longer have the use of the money for 45 days or so the real issue, or is complication the real issue? What is wrong with remitting immediately and having none of that trustee provision we always worry about in the system?

Mr. Bulloch: Turn that another way around. Why are the people who deduct weekly treated differently from the people who pay monthly?

The Chairman: If you pay monthly, then you remit monthly. If you pay weekly, you remit weekly. If you pay bi-weekly, you remit bi-weekly. Why would that not be the easiest solution in terms of making it relatively easy for people who are paymasters of small firms to do their tax deduction?

You have your person who does the weekly pay slip. He or she calculates the income tax and remits that to the tax department, does the UI and CPP in the same fashion, and of course pays the wages. There may perhaps be a United Appeal deduction or something like that. Why would that not be most efficiently done at the same time as the cheques are issued? Why would there somehow be

[Translation]

crois savoir qu'on s'est déjà mis au travail et que les recherches se poursuivront pendant que les dispositions transitoires s'appliqueront. C'est un problème incroyablement épineux. Nous ne nous croisons pas les bras en acceptant béatement la situation. Ces moments de transition sont difficiles, et nous cherchons des solutions à court terme.

M. Cassidy: Ai-je le temps de poser une dernière question, monsieur le président?

Le président: Une dernière, si vous voulez, et je suggérerais aux témoins de rester s'ils le peuvent. Nous irons rapidement voter, pour revenir aussi vite que possible. Je suspends donc la séance.

M. Cassidy: Il ne me reste qu'une question, que je poserai à notre retour.

Le président: La séance est levée temporairement.

Le président: Revenons à la Fédération canadienne des entreprises indépendantes. Monsieur Bulloch, le gouvernement a gagné un grand nombre de voix, ce qui est très important.

Pourriez-vous nous parler de la remise accélérée des retenues à la source. Vous dites qu'elle coûtera cher, mais qu'en sera-t-il pour les employeurs qui embauchent sur une base hebdomadaire et qui déduisent la taxe du chèque de paie de leurs employés chaque semaine? Pourquoi ne pourraient-ils pas effectuer la remise en même temps qu'ils font la déduction? Qu'y a-t-il de si compliqué là-dedans? L'important pour eux, est-ce le fait qu'ils n'auront plus l'usage de cet argent pendant 45 jours environ, ou est-ce parce que c'est plus compliqué pour eux? Qu'y a-t-il de mal à faire des remises immédiates, ce qui permet d'abandonner cette position de tutelle qui a toujours inquiété?

M. Bulloch: Laissez-moi vous exposer le problème différemment: pourquoi les employeurs qui effectuent les déductions hebdomadairement seraient-ils traités différemment de ceux qui les font mensuellement?

Le président: Celui qui paie ses employés tous les mois fait sa remise tous les mois. S'il les paie sur une base hebdomadaire, il enverra sa remise sur une base hebdomadaire. C'est la même chose, si le paiement se fait toutes les deux semaines. Cela ne serait-il pas la solution la plus simple pour les trésoriers des petites entreprises qui doivent prélever les retenues fiscales?

Prenez celui qui prépare les fiches de salaire hebdomadaires: il doit calculer l'impôt sur le revenu et le renvoyer au ministère de l'Impôt; il calcule de la même façon les déductions pour l'assurance-chômage et le Régime de pension du Canada et verse évidemment le salaire. Il calcule peut-être aussi telle ou telle déduction pour Centraide ou quelque chose comme ça. Est-ce qu'

[Texte]

more efficiency in leaving the matter until the end of the month and then paying?

Mr. Bulloch: I do not think his main business is to be a tax collector for the government. If you pay monthly, you get the use of that money for the month but if you pay weekly, you have to give them the money weekly.

For firms that pay twice a month, the original provision, which comes into effect in January, was not unreasonable. It is a nuisance and a problem for a lot of companies, but what we are saying is that they will get around it. We are saying that it is a measure designed to deal politically with the concern of the business community that the government's deficit is going to be off-track. So it is a quick fix—

The Chairman: I would have thought that your representation would have been that the business community ought to be reimbursed for acting as collector for the government much the same as retailers here in Ontario are compensated for acting as collectors of retail sales tax, that this would have been your thrust rather than say it is too complicated. It would seem to me that it is just as easy, if not easier, to pay it when you take the source deduction in the first place.

Mr. Bulloch: What we are saying to you is that if you move it from twice a month to weekly, firms will avoid it by paying monthly and just give them weekly draws. The whole purpose of the tax, which is really to give the appearance of some cash coming in in the short term, will be to feed it. It is a measure that will be easily defeated because it is too much of a nuisance. It is very easy to pay monthly and give people draws against the weekly or bi-weekly draws—

• 1700

The Chairman: I would think that would be horrendously complicated, particularly if someone who was getting a draw and no deduction at source decided to leave your employ half-way through the month. I would think you would really put yourself in a box that way, and certainly it would add a huge complication to your problems, for the sake of making perhaps nominal interest on the tax that is supposedly withheld and now required to be withheld and remitted at the same time.

Mr. Bulloch: You have new rules as well there. You are saying the definition of "on time" is not when you put your postal stamp on it, but it is when it is delivered. You

[Traduction]

cela ne serait pas plus efficace de tout faire cela en même temps que les chèques sont émis? Pourquoi vaudrait-il mieux tout laisser jusqu'à la fin du mois et attendre jusqu'alors pour effectuer la remise?

M. Bulloch: Je ne crois pas que la fonction première d'un trésorier soit d'être le percepteur d'impôt du gouvernement. Si l'employeur paie ses salaires sur une base mensuelle, il peut jouir de l'usage de cet argent pendant le mois en question; mais s'il verse ses salaires sur une base hebdomadaire, il lui faut remettre cet argent chaque semaine.

Dans le cas des entreprises qui versent leurs salaires deux fois par mois, la première disposition qui doit entrer en vigueur en janvier ne manque pas de logique. C'est bien sûr un embêtement et un problème pour des tas d'entreprises, mais je suis convaincu qu'elles parviendront à s'y faire. Nous pensons que c'est une mesure conçue pour réagir politiquement aux inquiétudes du monde des affaires devant un déficit gouvernemental démesuré. C'est une solution rapide. . .

Le président: Je pensais qu'au lieu de nous dire à quel point c'est compliqué pour vous, vous nous auriez demandé d'indemniser les hommes d'affaires pour avoir agi comme percepteurs pour le gouvernement, tout comme les détaillants ontariens sont indemnisés pour avoir perçu la taxe de vente au détail. Il me semble que c'est tout aussi simple, sinon plus, pour vous, d'envoyer votre remise dès que vous effectuez la retenue à la source.

M. Bulloch: J'essaie de vous expliquer que si vous obligez à faire la remise sur une base hebdomadaire plutôt que sur une base bimensuelle, les entreprises essaieront d'éviter toute cette paperasse en n'envoyant leur remise qu'une fois par mois et en accordant des avances hebdomadaires à leurs employés. Le résultat ira donc tout à fait à l'encontre de l'objectif premier de la taxe qui est justement de donner l'apparence d'une rentrée d'argent comptant à court terme. C'est une mesure qui sera très vite vouée à l'échec, parce qu'elle incommode trop de gens. C'est trop facile de verser un salaire une fois par mois et d'accorder des avances à ses employés sur une base hebdomadaire ou bimensuelle. . .

Le président: J'aurais pensé au contraire que ce pourrait être terriblement compliqué, surtout pour celui dont l'employé qui a reçu une avance sans déduction à la source décide de quitter son emploi 15 jours avant la fin du mois. Il me semble que c'est vous lier les mains, et que cela décuple vos problèmes, outre le fait que les intérêts sur la taxe supposément retenus sont symboliques, alors que vous pourriez remettre la taxe en même temps que sont effectuées les déductions.

M. Bulloch: Là aussi, les règles sont changées. Vous dites que vous ne vous fiez plus à la date d'expédition indiquée par le cachet de la poste, mais à la date de

[Text]

are now leaving small businesses at the mercy of the Post Office; and that is—

The Chairman: I understand that.

Mr. Bulloch: —just another kind of nonsense. But that is part of it. You cannot separate the two.

The Chairman: Well, why can you not? Why would you not advocate that we designate the chartered banks or members of the Canadian Payments Association—every business I know of has to deal with one of them, whether they like it or not, just to clear their receivables—as an authorized agent for the receipt of income tax, Canada pension, and CPP or UIC?

Mr. Bulloch: We are open to any suggestion. Another suggestion is to raise the limit from \$15,000 a month to \$30,000 a month, and take out most of those smaller companies. There are half a dozen ways of going at it. But the way they are going, with weekly payments and this on-time problem with the Post Office, you are going to have a lot of firms that will just avoid the whole thing by having monthly payments and advances. That quick fix you are looking for, that one-time revenue fix, is really illusory.

The Chairman: I totally agree with you that the revenue fix is illusory, because while it accelerates the cashflow, that is really all it does. But I am not so sure it is not just as simple to do it that way.

Mr. Cassidy: Mr. Bulloch, you have made the case in your brief about the small business rate and about the concessions small business will enjoy according to the proposals on capital gains. You have made that case on the grounds of the need for a pension plan for small business people and on the grounds of the risk and the fact that there are inefficiencies in the capital market to provide financing for small business, which I think most people accept.

Given that there are some special concessions in there to cushion those problems, I would like to ask you about the rates that then will be charged, particularly for people, whether they be small business or other types of income-earners, who do well. You have also indicated that some small businesses are just barely scraping by, and other ones have good and above-average return, and presumably an above-average income for the owners or proprietors.

We have had a lot of criticism this morning from social welfare and social policy organizations, and women's organizations, over the fact that the tax proposals give the largest actual tax cut to people earning over \$50,000 or over \$100,000 a year. For example, for people earning over \$100,000 a year, three out of four people in that income bracket get a tax cut, and the reduction is around \$4,300 per annum; whereas for the people under \$15,000,

[Translation]

distribution. Autrement dit, vous laissez les petites entreprises à la merci de la Société des postes, ce qui est tout à fait. . .

Le président: Je comprends.

M. Bulloch: . . . absurde. Cela fait partie du problème. On ne peut pas dissocier ces deux éléments.

Le président: Pourquoi pas? Pourquoi ne pas désigner les banques à charte ou les membres de l'Association canadienne des paiements comme agents autorisés à recevoir l'impôt sur le revenu et la déduction en vertu du Régime de pensions du Canada ou de l'assurance-chômage, puisque toutes les entreprises que je connais ont affaire bon gré mal gré avec les unes ou les autres, ce qui pourrait les aider à se débarrasser de leurs comptes à recevoir?

M. Bulloch: Nous sommes prêts à accueillir n'importe quelle suggestion. On a également suggéré de faire passer la limite de 15,000\$ à 30,000\$ par mois, et de supprimer la plupart des petites entreprises. Il y aurait une demi-douzaine de façons d'y arriver. Mais avec ce qui est proposé et avec le problème que pose le service postal, je vous assure que nombreuses seront les entreprises qui contourneront le problème en payant leurs employés une fois par mois et en leur accordant des avances. Cette solution rapide à vos problèmes de revenus n'est qu'illusoire.

Le président: Je conviens avec vous qu'elle est illusoire, parce qu'elle ne fait qu'accélérer les mouvements de trésorerie, voilà tout. Mais c'est peut-être tout aussi simple de faire cela.

M. Cassidy: Monsieur Bulloch, dans votre mémoire, vous parlez du taux accordé aux petites entreprises et des concessions dont elles pourront jouir grâce aux propositions sur les gains en capital. Vous avez expliqué que les petits entrepreneurs ont besoin des régimes de pensions et que leur situation est assez risquée à cause des déficiences du marché des capitaux qui ne peut fournir tout le financement voulu pour les petites entreprises, ce qui est facile à comprendre.

Etant donné les concessions spéciales qui sont prévues pour atténuer ces problèmes, pourriez-vous m'expliquer quels seront les taux fixés pour les petits entrepreneurs, notamment, qui réussissent? Vous nous avez en effet parlé de certaines petites entreprises qui arrivaient à peine à surnager, alors que d'autres faisaient des profits moyens ou même élevés, ce qui suppose par le fait même des revenus supérieurs à la moyenne pour leurs propriétaires.

Ce matin, des représentants d'organismes sociaux et de politique sociale, de même qu'auparavant des représentants de groupes de femmes, ont beaucoup critiqué le fait que les propositions fiscales permettent la ristourne la plus importante à ceux qui gagnent plus de 50,000\$ ou de 100,000\$ par année. Ainsi, trois personnes sur quatre gagnant plus de 100,000\$ par année obtiennent une ristourne fiscale d'environ 4,300\$ par an, alors que

[Texte]

the reduction is only \$140 per annum. There is quite a disparity there.

Nobody likes to say yes, I am in favour of increased taxation. But in this particular case, would you accept that there is a strong case to be made that the personal tax rates upwards of \$55,000, for example, are probably too low, and they should be set, at the very least, so as not to provide a tax cut for people in that income bracket? In other words, there should be some more substantial effort of redistribution to put more disposable income back into the pockets of people at the bottom and perhaps to leave people near the top of the income distribution with somewhat less disposable income.

Mr. Bulloch: That is a political kind of question. If I were in your party, I would say it is just disgraceful what they are doing. They are trying to make sure our system is in the ballpark with the American system. If you want to have companies transferring operations and moving professional people to the United States, you are going to maintain a differential for your own political purposes. But you will suffer in the long run. The government is very concerned about having the system in the ballpark.

• 1705

If you are in Sweden and are competing with Norway and Denmark, which all have high personal rates, their major trading partners have a very similar tax structure. We compete with Japan and the United States. So corporate and personal rates have to deal with this reality. We do not have the kind of philosophical room to take a position that we should have higher rates at the upper end. Canada and the Americans. . .

You may politically believe it and have strong supporters behind you. But from a practical, realistic point of view, it would be dangerous for Canada to have significant differences in upper rates for corporations or individuals. This is the reality you have to deal with. I do not consider it political and I do not agree with your position.

Mr. Cassidy: You are saying that effectively the difference has to be eliminated—is this right?

Mr. Bulloch: No, I say it has to be in the ballpark. There are a lot of differences in the two systems. When it comes right down to looking at the costs, a French company, say, that is looking at the cost of moving to Canada versus the United States, will have to look at tax costs and a whole range of provisions. If they have to pay an extra \$10,000 a year in order to have the same after-tax costs as operating in the United States and if they start to multiply this across the board, they are just not going to be in Canada. It is just a reality.

Mr. Cassidy: I could pursue this, Mr. Chairman, but I will not.

[Traduction]

les travailleurs dont le revenu est de moins de 15,000\$ ne jouissent de d'une réduction de 140\$ par année. C'est toute une disparité.

Personne n'ose avouer qu'il est en faveur d'une augmentation de taxe. Mais dans ce cas-ci, n'est-il pas plus logique d'admettre que les impôts sur le revenu personnel de plus de 55,000\$ sont sans doute trop faibles et qu'ils devraient être fixés de façon à enlever toute ristourne fiscale aux personnes dont le revenu se trouve dans cette catégorie? Autrement dit, ne devrait-on pas déployer les efforts voulus pour redistribuer le revenu disponible, afin que ceux qui sont au bas de l'échelle des revenus en profitent plus que ceux qui sont actuellement en haut de l'échelle?

M. Bulloch: C'est une question à saveur politique. Si j'étais membre de votre parti, je dirais que ce qu'ils font est honteux. Ils essaient de faire en sorte que notre régime fiscal corresponde de plus près à celui des États-Unis. Si vous voulez que les sociétés déménagent leurs opérations et leurs spécialistes aux États-Unis, vous allez maintenir un écart pour vos propres fins politiques. Mais vous en souffrirez à long terme. Le gouvernement tient à ce que notre régime fiscal soit comparable à celui des États-Unis.

La Suède doit soutenir la concurrence de la Norvège et du Danemark mais ces trois pays ont tous des taux d'imposition des particuliers très élevés et la structure fiscale des principaux partenaires commerciaux est très semblable. Nos concurrents sont le Japon et les États-Unis. Les taux d'imposition des sociétés et des particuliers doivent refléter cette réalité. Nous ne pouvons pas, pour des raisons philosophiques, préconiser que nos taux d'imposition aux échelons supérieurs soient plus élevés. Le Canada et les États-Unis. . .

Vous y croyez peut-être pour des raisons politiques et d'autres partagent peut-être votre avis. Mais d'un point de vue pratique et réaliste, ce serait très dangereux s'il y avait de grands écarts dans les taux d'imposition des sociétés ou des particuliers dans les échelons supérieurs. Il faut se rendre à l'évidence. Je suis convaincu que cette décision ne serait pas populaire au plan politique et je ne suis pas d'accord avec votre position.

M. Cassidy: Vous nous dites donc que l'écart doit être éliminé, est-ce exact?

M. Bulloch: Non, je dis que l'écart doit être réduit au maximum. Il y a de nombreuses différences entre nos deux régimes. Par exemple, une société française songeant à s'établir au Canada ou aux États-Unis serait obligée de tenir compte de la fiscalité et de toute une série d'autres facteurs. Si elle doit payer 10,000 dollars de plus par année au Canada pour obtenir les mêmes coûts, après impôts, que si elle s'était implantée aux États-Unis et si elle doit assumer de tels coûts sur l'ensemble de ses opérations, elle ne viendra tout simplement pas s'installer au Canada. Ça c'est la réalité.

M. Cassidy: Je pourrais continuer dans la même veine, monsieur le président, mais je ne le ferai pas.

[Text]

Mr. Bulloch: No, this is the reason.

Mr. Cassidy: I have some problems with your position.

The Chairman: There is, as you know, a difference between our personal rates and the American rates. We are somewhere around 8% above the current American rate and the higher tax states in the United States at this point. Is this too much of a difference?

Mr. Bulloch: You are never going to be pure. I keep using the term "in the ballpark" because you have different state rates and different provincial rates and you will have to compare. Ontario will have to be very concerned about New York State and British Columbia will have to be very concerned about Washington State and this kind of stuff. To be in the ballpark, they will have to recognize that in some areas we have lower property taxes than Americans. You have to compare property taxes, payroll taxes, income taxes, and sales taxes and to look at that package. You have to really as a nation be in the ballpark when you balance together the overall tax burden. Otherwise you are going to shift your investment and jobs out of the country.

Mr. Parsons: The Canadian government provides more services than the American government, which helps to close the differential of 8%.

Mr. de Jong: This is the other part of the—

Mr. Bulloch: This has to be taken into account too. You have to include these social factors where we pay them in Canada. We have to take into account differences in property taxes or health taxes. The whole package has to be looked at. You have to be in the ballpark. They are attempting to ensure that the overall effective costs for business are roughly competitive in the United States, taking all things into account.

Mr. de Jong: If I could just throw in a supplementary on this, as a person representing small business, would it not be in the interest of small business to have a certain amount of redistribution of income? When middle- and lower-income people get a dollar in the pockets, they generally spend it, more than likely, on small business. When income gets drawn and disposable income gets concentrated in the upper levels, much of it does not find its way through the small business community. It is the working class and their disposable income that surely is the backbone of small business.

Mr. Bulloch: I think you make a good point. The small business sector is a massive cross-section of Canada. It represents all different sectors, including retailers, producers and service companies of all types. Certainly if there is an imbalance in terms of spending between investment spending and consumer spending, it has an impact on certain sectors of the small business community.

[Translation]

M. Bulloch: Non, c'est là la raison.

M. Cassidy: J'ai du mal à accepter votre position.

Le président: Comme vous savez, il y a une différence entre nos taux d'imposition des particuliers et ceux des États-Unis. À l'heure actuelle, nos taux sont de 8 p. 100 supérieurs au taux en vigueur dans les états qui prélèvent le plus d'impôts. Cet écart est-il trop grand?

M. Bulloch: Ce ne sera jamais parfait. Je dis que nos taux doivent être comparables parce que les taux varient selon les États et selon les provinces. L'Ontario doit se préoccuper des taux d'imposition dans l'état de New-York et la Colombie-Britannique elle doit se préoccuper des taux dans l'état de Washington. Pour faire en sorte que les taux soient comparables de part et d'autres de la frontière, il faudra tenir compte du fait que dans certains secteurs nos impôts fonciers sont moins élevés qu'aux États-Unis. Nous devons comparer les taxes foncières, les charges sociales, l'impôt sur le revenu et les taxes de ventes. Il faut que le fardeau fiscal global de nos deux pays soient comparables. Sans cela, les investissements et les emplois quitteront le pays.

M. Parsons: Le gouvernement canadien offre beaucoup plus de services que le gouvernement américain, ce qui réduit d'autant l'écart de 8 p. 100.

M. de Jong: Il y a aussi. . .

M. Bulloch: Il faut aussi tenir compte de cela. Il faut inclure le coût des programmes sociaux du Canada. Nous devons tenir compte des différents taux de taxes foncières ou de cotisations au régime de santé. Il faut examiner le tout. Il faut que dans l'ensemble les deux régimes soient comparables. Le gouvernement essaie de faire en sorte que le total des coûts réels des entreprises soient plus ou moins compétitifs avec ceux des États-Unis en tenant compte de tous ces facteurs.

M. de Jong: J'aimerais vous poser une question complémentaire en votre qualité de porte-parole de la petite entreprise. Ne serait-il pas dans l'intérêt des petites entreprises qu'il y ait une certaine redistribution des revenus? Quand les personnes à revenu moyen ou faible ont un dollar en main, elles dépensent généralement pour acheter, très vraisemblablement, des biens produits par les petites entreprises. Quand le revenu disponible est concentré entre les mains des personnes à revenu élevé, une forte proportion de ces revenus n'aboutissent jamais entre les mains des petites entreprises. Il me semble que ce sont les travailleurs qui assurent la survie des petites entreprises en dépensant auprès d'elles leur revenu disponible.

M. Bulloch: Vous soulevez là un point tout à fait valable. Le secteur de la petite entreprise est en quelque sorte le microcosme de la société canadienne. On y trouve des représentants de tous les secteurs y compris les détaillants, les fabricants et les entreprises de services de tous genres. Il est bien clair que s'il y a déséquilibre entre dépenses d'investissements et dépenses des consommateurs, cela se répercute sur certains secteurs de la petite entreprise.

[Texte]

You are saying all growth in small business spending should be based on giving more money to consumers. I think you have to have a balance. You are absolutely right. In a rural community that depends on government transfer payments. . . In Newfoundland, for example, 60% of the small businesses are retailers, compared with 30% on average across Canada. That is an imbalance. That is a lack of productive activity in small business and manufacturers and exporters and resource companies. So it is a question of balance.

• 1710

Mr. de Jong: So am I fair to say you have been concerned and you have expressed this concern of how in the last few budgets the tax burden has been placed more and more on low and middle-income Canadians, and that this has hurt small business?

Mr. Bulloch: No, I would say in the last few years consumer spending is at very high levels, and you get those higher levels of consumer spending because of the higher growth in jobs. The consumer spending and housing are at very high levels now. If they were at very low levels, then when we make submission to governments we would reflect that. Despite the higher taxes—and you are absolutely right, there have been higher taxes—consumer spending and housing are at record levels and small business job creation is at record levels and small business intentions regarding hiring are at record levels. So there is not an economic problem out there; the economy right now is booming.

Mr. Gagliano: If I recall very well, I think one of your surveys said that there were three major problems with small business, and one of them was paperwork burden. Do you think this tax reform reduces the paperwork or increases it?

Mr. Bulloch: This I call a real cute question. Of course, you know it will not and never will. Tax reform will never be simple. You could not simplify the tax reform unless you got rid of half your taxes. There is just no way tax reform is ever going to be simple. So that part of tax reform is not getting simpler. You can work to simplify sections, but I do not expect I will ever see simplicity in tax reform. There are efforts in other areas to simplify the paper burden on small business, but you win one and lose one almost every day in dealing with paper burden. Certainly to anticipate that tax reform means tax simplification, it never does and never will.

Mr. Gagliano: My next question would really pick up where the chairman left off on the deduction at source.

[Traduction]

Vous dites que pour favoriser la croissance de la petite entreprise il faut donner davantage d'argent aux consommateurs. Mais il faut là aussi un certain équilibre. Vous avez absolument raison. Une collectivité rurale qui dépend des paiements de transfert du gouvernement. . . À Terre-Neuve, par exemple, 60 p. 100 des petits entrepreneurs sont des détaillants comparativement à 30 p. 100 pour l'ensemble du pays. Il y a là un déséquilibre qui est attribuable à l'insuffisance de l'activité productrice dans les secteurs de la petite entreprise, de la fabrication, des produits destinés à l'exportation et de l'exportation des ressources. C'est donc une question d'équilibre.

M. de Jong: Ai-je donc raison de dire que vous avez exprimé vos préoccupations devant le fait que les plus récents budgets ont fait porter une part de plus en plus lourde du fardeau fiscal sur les Canadiens à revenu faible et moyen et que cela nuira aux petites entreprises?

M. Bulloch: Non, je dirais plutôt que depuis quelques années, les dépenses des consommateurs atteignent des niveaux très élevés et que cela s'explique par le fort taux de croissance dans l'emploi. Les dépenses des consommateurs et les mises en chantier atteignent des niveaux très élevés à l'heure actuelle. Si ces deux indicateurs économiques étaient moins encourageants, nous en tiendrions compte dans nos observations au gouvernement. Malgré le fardeau fiscal plus lourd—et vous avez absolument raison de dire que la fiscalité s'est alourdie—les dépenses des consommateurs et les mises en chantier atteignent des niveaux records comme d'ailleurs le taux de création d'emplois dans le secteur de la petite entreprise. Les intentions d'embauches des petites entreprises atteignent aussi des niveaux records. Ainsi, l'économie n'est pas en difficulté à l'heure actuelle; au contraire, l'économie est en pleine expansion.

M. Gagliano: Si ma mémoire est fidèle, une de vos enquêtes a révélé que le secteur de la petite entreprise se heurtait à trois grands problèmes dont l'un était le fardeau administratif. Croyez-vous que les propositions de réforme fiscale contribueront à réduire la paperasse?

M. Bulloch: C'est ce que j'appellerais une question comique. Bien sûr, vous savez bien que ce n'est pas le cas et que ce ne sera jamais le cas. La réforme fiscale ne sera jamais simple. Vous ne réussirez jamais à simplifier la réforme fiscale tant que vous n'éliminerez pas la moitié des taxes. Il est absolument impossible de simplifier la réforme fiscale. Par conséquent, cet aspect-là de la réforme ne simplifie rien. Vous pouvez toujours essayer de simplifier certains articles mais vous ne trouverez jamais de vraie simplicité dans la réforme fiscale. Certains efforts ont été faits pour alléger le fardeau administratif imposé aux petites entreprises mais pour chaque bataille gagnée, il y en a une de perdue. Ce serait rêver en couleur que d'attendre de la réforme fiscale qu'elle simplifie le régime fiscal. Cela ne s'est jamais vu et ça ne se verra jamais.

M. Gagliano: J'aimerais reprendre la question qu'a posée le président au sujet des déductions à la source. Le

[Text]

The chairman said that it was simple—every week you deduct, just send the taxes. Unfortunately, real life is not that simple. Even just to send the tax that you collect, you have to calculate the employer portion. And it is not only the federal tax that we have to worry about; there is the provincial tax. You have the joint committee or whatever you have; it depends on the province or the area you live in. I definitely agree with your statement that the fact that in the last budget the government introduced a January 1, 1988 twice-a-month deduction, even though the measure was addressed to big business, unfortunately will affect some small business.

I figured out a construction company in Quebec with 20 employees, which is not a big business, 20 employees, will have to make a twice-a-month remittance. If we go into one week, every week remittance, that means that you have to have your calculation of UIC contribution, Canada Pension Plan contribution, etc., plus you have to make sure that every month you balance the payroll. So I think this measure of having weekly deductions will affect... I am not talking about medium-sized business; maybe they have a kind of sophisticated accounting system inside. I am referring to small business, who see their accountant once a month. That means that now they have to go once a week. So the cost of implementing such a...

Mr. Bulloch: We did not criticize the first move because we knew that the government was trying to get some up-front cash. It was just a cashflow problem. The second move to weekly I think is excessive. We have tried to only deal with what we consider are excessive measures. That is a lot of complexity, which is unnecessary, and that is going to force firms to re-evaluate whether we just pay monthly and give people some advances.

The Chairman: I am going to cut this off. I have one more questioner. I am sorry.

Mr. Gagliano: I did not ask the question yet.

The Chairman: I am sorry, you have had it. Mr. Dorin is going to get one question, and then I am going to have to thank the witnesses and move on to the next series of witnesses.

Mr. Dorin: I was going to take exception when you tried to link up our study of high interest rates and tax interest rates, because I think in all of this, whether they are right or wrong, Revenue Canada is trying to say they do not want to be a banker—and I do not think one interest rate is like the other.

You supported the RRSP provisions and you also supported the capital gains exemption, and it seems to me that in the run-up to putting in the capital gains

[Translation]

président a dit que la procédure est très simple: vous effectuez les déductions à chaque semaine et vous versez les impôts. Malheureusement, ce n'est pas si simple dans la réalité. Avant même d'effectuer le versement des impôts que vous percevez, vous devez calculer la part de l'employeur. Et vous ne devez pas vous occuper uniquement de l'impôt fédéral; vous devez aussi prélever l'impôt provincial. Il y a des comités mixtes et quoi encore; cela dépend de la province ou de la région dans laquelle vous habitez. Je suis absolument d'accord avec vous lorsque vous dites que le régime des déductions bimensuelles proposées dans le dernier budget et devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1988 touchera malheureusement certaines petites entreprises même si elles visaient les grandes entreprises.

J'ai calculé qu'une entreprise de construction du Québec comptant 20 employés—ce qui n'est pas beaucoup—devra effectuer des remises deux fois par mois. Si les remises devaient être effectuées à chaque semaine, il vous faudrait alors calculer les contributions à l'assurance-chômage, au Régime de pension du Canada, etc., et vous assurer qu'à chaque mois, vous arrivez dans le montant de la paie. Je suis donc convaincu que ce système de déduction hebdomadaire touchera... Je ne parle pas d'entreprises de taille moyenne qui disposent peut-être d'un système de comptabilité très perfectionné. Je veux parler des petites entreprises qui voient leur comptable une fois par mois. Maintenant, elles devront le voir une fois par semaine. Les coûts de mise en place d'un tel système...

M. Bulloch: Nous n'avons pas critiqué la première mesure parce que nous savions que le gouvernement essayait de trouver rapidement des fonds. C'était un problème de liquidité seulement. Par contre, le système des remises hebdomadaires est excessif. Nous nous sommes limités aux mesures que nous jugeons excessives. Ces nouvelles mesures créent énormément de complexité inutile et obligeront les entreprises à se demander si elles ne devraient pas plutôt payer leurs employés une fois par mois seulement, quitte à leur verser des avances.

Le président: Je dois vous interrompre. Un autre député veut poser des questions. Je regrette.

M. Gagliano: Je n'ai pas encore posé ma question.

Le président: Je regrette, mais vous avez épuisé votre temps. M. Dorin va poser une question et je vais ensuite remercier ce groupe de témoins et inviter le suivant.

M. Dorin: Je m'apprêtais à protester lorsque vous avez essayé d'établir un lien entre notre étude des taux d'intérêt élevés et les taux d'intérêt fiscaux, car il me semble que Revenu Canada, à tort ou à raison, ne veut pas passer pour une banque, et je ne pense pas que l'on puisse comparer les deux taux d'intérêt.

Vous êtes en faveur des dispositions sur les REÉR ainsi que de l'exemption sur les gains en capital, et il me semble qu'avant l'introduction de cette dernière, on avait

[Texte]

exemption, the argument for that, for small businesses, was that they direct most of their money—that is their pension plan, if you like—they build up their business so that they should be allowed, just like a farmer, to make the same argument, to build up their business over the years. And when they retire they should be allowed to sell out and have that capital gains benefit because that is a retirement fund. But in the case here, small businessmen still have available to them the RRSP contributions, whose limits are being raised over time. I am wondering if that may not be a little bit overly generous. We are giving them the pension protection they wanted through the capital gains exemption because they said they could not use the RRSP that much because they put all their money into their business, and now we have the RRSP there as well. As I say, that may be a little overly generous, and I am not sure how we would cut that back.

We might reduce the amount of the capital gains exemption by however much RRSP limits you used up. I have not thought about that. I would just like to have your comment, because you have argued for both. I can understand why, but it seems to me that the whole argument for capital gains was that the small businessman could not usually take advantage of the RRSP deduction.

Mr. Bulloch: We said we had four priorities: capital gains, small business rate, loss carry-back and carry-forward, and interest deductibility. Those are the four primary measures that help small-business financing. The other measure to do with pension provisions is really a separate measure. You have a bias in the act now that favours long-term, stable companies. They have defined benefit plans that in effect allow deductions up to around \$15,000 a year for senior management provisions, and we are asking why the same pension protection can not be made available to people who are not in organizations that are necessarily going to last 30 years. It may be self-employed people or people in small businesses or employees.

The government is really dealing with two separate issues. They are dealing with providing provisions that are the same for both people who are self-employed and in small businesses, and for those who are in large companies. We are asking you to treat self-employed people the same as you treat managers of big corporations; treat them the same.

Mr. Dorin: I am saying that they are not the same, because the manager of the big corporation does not have the capital gains tax. You do not like this, do you?

The Chairman: I want to thank you very much for coming this afternoon, and I want to excuse the members

[Traduction]

fait valoir que les petites entreprises réinvestissaient directement la majeure partie de leur argent—c'est en quelque sorte leur régime de retraite—et qu'elles devraient par conséquent au même titre qu'un agriculteur pouvoir investir dans leur propre expansion. Et au moment de sa retraite, l'homme d'affaires moyen devrait pouvoir vendre son entreprise et profiter de ses gains en capital puisqu'ils représentent pour lui un régime de pension. Mais actuellement, ces gens d'affaires peuvent aussi contribuer à un REÉR dont le plafond est progressivement relevé. Je me demande si ce n'est pas un peu trop généreux. Nous leur avons donné d'une part la protection qu'ils demandaient pour leur pension par l'exemption des gains en capital, parce qu'ils disaient ne pas pouvoir contribuer beaucoup aux REÉR parce qu'ils réinvestissaient tout leur argent dans leur entreprise, et maintenant, nous leur avons accordé aussi ces REÉR. Comme je l'ai dit, cela me paraît être d'une générosité excessive, et je ne sais pas comment nous pourrions limiter ces avantages.

Nous pourrions peut-être déduire de l'exemption sur les gains en capital le montant de la contribution à un REÉR. Je n'y ai pas pensé. J'aimerais avoir votre avis là-dessus, car vous vous êtes prononcé en faveur des deux avantages. Je vous comprends, mais il me semble que l'on a défendu l'idée de l'exemption sur les gains en capital en faisant valoir que l'entrepreneur moyen n'était généralement pas en mesure de profiter de la déduction sur les REÉR.

M. Bulloch: Nous avons déclaré quatre priorités: les gains en capital, le taux d'imposition pour les petites entreprises, le report rétroactif et prospectif des pertes, et les frais d'intérêts déductibles. Ce sont les quatre principales mesures qui peuvent faciliter le financement des petites entreprises. Quant à la question des pensions, c'est autre chose. La loi favorise actuellement les entreprises stables, de longue durée. Celles-ci ont des régimes d'avantages sociaux déterminés qui leur permettent de déduire jusqu'à environ 15,000\$ par an pour les cadres supérieurs, et nous nous demandons pourquoi l'on ne pourrait pas offrir la même protection à des gens qui n'appartiennent pas nécessairement à une entreprise qui va durer 30 ans. Il peut s'agir de travailleurs indépendants, d'employés ou de gens qui travaillent dans la petite entreprise.

Il y a là pour le gouvernement deux questions distinctes. Il s'agit d'accorder aux travailleurs indépendants et à ceux des petites entreprises le même traitement qu'à ceux qui travaillent pour de grandes sociétés. Nous vous demandons d'accorder aux travailleurs indépendants le même traitement qu'aux cadres des grandes sociétés.

M. Dorin: Mais leur situation n'est pas la même, car le cadre d'une grande entreprise ne peut pas bénéficier d'une exemption sur les gains en capital. Cela ne vous plaît pas, n'est-ce pas?

Le président: Je vous remercie d'être venu cet après-midi et je vous prie d'excuser les députés de vous avoir si

[Text]

for their rudeness in going out and leaving you by yourself in the room for half an hour. But that is one of those problems we were called back to settle. Thank you for your presentation.

Mr. Bulloch: Thank you.

The Chairman: Our next witnesses are from the Coalition of National Voluntary Organizations, and I am not even going to call an adjournment. I am going to ask them to come right up. They are the chairman, Mr. Andrew Cohen, and with him Doug Barr, chairperson of their task force on tax incentives. I want to welcome you on behalf of the committee to our consideration of the issues in the white paper.

Mr. Andrew Cohen (Chairman, Coalition of National Voluntary Organizations): Thank you, Mr. Chairman. I will do my best to outline very briefly, as have your previous witnesses, the crux of our concerns, and I will then introduce Mr. Barr, who will talk quite specifically about some proposals we have. We differ from some of your previous witnesses in the sense that we are not here to talk to you about the overall proposals but about one part of the proposals.

• 1720

Canada's voluntary organizations number about 57,000. The employment they generate is worth about \$3 billion a year and the value added to the economy of all of the work they undertake is worth about \$6 billion a year. So where they get their financing and any measures that affect their financing is obviously of concern to everybody who cares about the economy, even if they do not care about the work of the charities.

However, there are hardly any Canadians who can say they are completely uninvolved with the work of non-profit organizations, among which I would include political parties. More specifically, Canada's 57,000 registered charities really cover the gamut. I do not need to tell you that; I am sure all of you are familiar with a large number in your own ridings and communities.

We have been proposing for some time that the Income Tax Act is an instrument by which people could and should be encouraged to make donations to charity. The benefits to the charities are obvious, the benefits to the individuals are obvious, and we would argue that the benefits to the government and the people of Canada are obvious as well. Over time, Canada has had a record of providing some encouragement through the Income Tax Act, initially through the standard \$100 deduction, which was meant to be an encouragement to charity, although we argued for quite a long time that the opposite was the case. But charities have been the subject of the Income Tax Act for some time.

In the proposals, as you are well aware, the Minister of Finance is proposing that there be a two-tiered tax credit. The coalition I represent has been arguing for 10 years

[Translation]

impoliment abandonné pendant une demi-heure. Mais nous devons régler une de ces questions qui nous a valu d'être rappelés à la Chambre. Nous vous remercions encore une fois.

M. Bulloch: Merci.

Le président: Nous allons maintenant passer sans interruption à la Coalition des organisations nationales volontaires. Je vais leur demander de prendre tout de suite place à la table des témoins. La Coalition est représentée par son président, M. Andrew Cohen, qui est accompagné de M. Doug Barr, président du Groupe de travail sur les encouragements fiscaux. Au nom du Comité, je vous souhaite la bienvenue à cette séance d'étude du livre blanc.

M. Andrew Cohen (président, Coalition des organisations nationales volontaires): Merci, monsieur le président. Comme l'ont fait les autres témoins, je m'efforcerai de vous dire en quelques mots l'essentiel de nos préoccupations, et je vous présenterai ensuite M. Barr qui vous parlera de quelques propositions précises. Contrairement à d'autres témoins, nous ne sommes pas ici pour vous parler de l'ensemble des propositions du livre blanc, mais seulement de certains aspects.

Il y a au Canada environ 57,000 organisations bénévoles. Elles génèrent annuellement une masse salariale d'environ 3 milliards de dollars et par l'ensemble de leurs activités, elles contribuent quelque 6 milliards de dollars par an à l'économie nationale. Leurs sources de financement, et toutes mesures qui touchent leur financement, touchent donc également tous ceux qui s'intéressent à l'économie, qu'ils s'intéressent ou non aux oeuvres de charité.

Cependant, très peu de Canadiens peuvent prétendre n'être en aucune manière intéressés par les activités des organismes à but non lucratif, parmi lesquels on peut compter les partis politiques. Les 57,000 organisations charitables officielles au Canada touchent pratiquement tous les secteurs. Je n'ai pas à vous le dire, je suis sûr que vous connaissez tous les nombreux organismes présents dans vos circonscriptions.

Depuis un certain temps déjà, nous proposons d'utiliser la Loi de l'impôt sur le revenu pour encourager les gens à faire des dons de charité. Les avantages de ce système pour les organismes de charité sont évidents, les avantages pour les particuliers sont évidents, et selon nous, les avantages pour le gouvernement et les contribuables canadiens sont également évidents. Au cours des ans, le Canada s'est servi de la Loi de l'impôt sur le revenu, au départ en offrant une déduction forfaitaire de 100\$, censée encourager les dons de charité, même si nous avons longtemps dit qu'elle avait l'effet contraire. Mais la Loi de l'impôt sur le revenu intéresse depuis quelques années déjà les organismes de charité.

Comme vous le savez, le ministre des Finances propose maintenant un crédit d'impôt à deux niveaux. Depuis 10 ans, la coalition que je représente demande que l'or

[Texte]

that the system should be changed from a deduction system to a tax credit system, the reasons being that we wish to encourage equity, which tax credits provide, and we wish to encourage increased giving, which tax credits can provide depending on their level.

So on the surface of it we are initially very pleased at the proposals that have been brought forward. We wanted a tax credit and we got a tax credit. We are well aware that the Minister of Finance listened carefully to the representations we have been making for years in deciding to include a tax credit, and in addition to that to include a two-tiered tax credit, so that, unlike anywhere else on the personal side in the proposals that have been made, you can receive a tax credit in excess of your marginal rate. In other words, everywhere else in the proposals that have been made, if you are in the 17% bracket then all of your tax credits accrue to you in the 17% range. The Minister has made an exception for charitable tax credits and he has said that no matter what range you are in, if you donate more than \$250 to charity then that portion you have donated which exceeds \$250 will be subject to a credit at 29%. So there is an extra measure of generosity for those who are generous in an extra measure.

What we are here to talk to you about today is what we view as some ways in which those proposals could be improved. I want to stress that we think the proposals themselves have moved us a considerable way in the right direction, but they have some shortcomings.

I would like to introduce Doug Barr, who has been working on our tax reform task force, to talk specifically about some of the proposals we have in mind.

Mr. Doug Barr (Chairperson, Task Force on Tax Incentives, Coalition of National Voluntary Organizations): Thank you, Mr. Chairman. As Andy has indicated, we are very pleased with the basic thrusts of equity through a credit and an incentive mechanism to encourage Canadians to give more. Our problem is that as we analyse the proposal we feel that it is really going to result in marginal improvement, rather than substantial; and given the desire of this government to move the private sector onward and we being a very important part of it, we feel that more can be done and we would like to analyse that and suggest some ways.

Our analysis, if you followed our brief, is basically that the people who have been given the greatest incentive to give more to charities are the low-income Canadians, the people with the fewest dollars, people below \$27,500 on an average income. We estimate that the people in the middle-income bracket—the \$27,500, say, to \$55,000—will not get an incentive until they give more than \$1,000. The people over \$55,000 will not get an incentive until they give over \$2,000. So clearly the change from the deduction to the credit is beneficial in terms of an incentive primarily to the lowest-income Canadians.

[Traduction]

abandonne les déductions en faveur d'un système de crédit d'impôt, parce que nous voulons d'une part encourager une plus grande équité—ce que permettent les crédits d'impôt—et que d'autre part, nous voulons encourager les gens à donner davantage—ce que peuvent faire également les crédits d'impôt, selon leur niveau.

Donc, à première vue, nous sommes très heureux des propositions du ministre des Finances. Nous voulions un crédit d'impôt et nous l'avons obtenu. Nous savons que le ministre a tenu compte des arguments que nous présentons depuis des années lorsqu'il a décidé d'opter pour le crédit d'impôt, et en outre, d'établir un crédit d'impôt à deux niveaux, de manière à ce que, contrairement à ce qui se passe pour toutes les autres propositions touchant l'impôt des particuliers, il sera possible pour les dons de charité d'obtenir un crédit d'impôt supérieur à son taux marginal d'imposition. Autrement dit, avec toutes les autres propositions, un contribuable imposé à 17 p. 100 obtient des crédits d'impôt d'une valeur de 17 p. 100. Le ministre a fait une exception pour les dons de charité en disant qu'indépendamment de la tranche d'imposition, au-delà de 250\$ en dons de charité, le crédit sera calculé à 29 p. 100. On s'est montré donc plus généreux envers ceux qui sont plus généreux.

Nous sommes venus aujourd'hui vous proposer certaines améliorations possibles. J'insiste bien sur le fait que ces propositions représentent à nos yeux un grand progrès, mais elles ont quelques défauts.

Permettez-moi de vous présenter Doug Barr, qui a participé à notre groupe de travail sur la réforme fiscale; il va vous parler de façon plus précise de certaines propositions.

M. Doug Barr (président, groupe de travail des organisations nationales volontaires sur les encouragements fiscaux): Merci, monsieur le président. Comme l'a dit Andy, nous avons accueilli avec grand plaisir le principe du crédit d'impôt car il introduit un élément d'équité et encourage les Canadiens à plus de générosité. Mais après avoir analysé la proposition, nous avons conclu que l'amélioration sera minime; et comme le gouvernement cherche à encourager ce secteur privé dont nous représentons un élément important, nous estimons que l'on peut faire mieux, et pour cela, nous avons quelques suggestions.

D'après l'analyse que nous avons exposée dans notre mémoire, ce sont essentiellement les Canadiens à plus faible revenu qui seront le plus encouragés à faire des dons de charité, ceux qui ont le moins d'argent, avec un revenu moyen inférieur à 27,500\$. D'après nos calculs, les contribuables de la tranche moyenne, c'est-à-dire de 27,500\$ à 55,000\$ n'y gagneront que s'ils donnent plus de 1,000\$. Ceux dont le revenu dépasse 55,000\$ n'y gagnent que s'ils donnent plus de 2,000\$. L'abandon de la déduction en faveur du crédit n'encouragera donc la charité que chez les Canadiens qui gagnent le moins.

[Text]

Mr. Wilson's belief—and I will give you a quote from a letter he wrote to *The Globe and Mail*—is that

The reduction in tax rates and conversion of tax deductions to credit leaves more disposable income in the hands of most Canadians to spend, save, invest or donate as they choose.

• 1725

The theory is the jingle-in-the-jeans theory: the more money you have in your pocket, the more you have to give to a variety of sources. Our concern is the Minister's optimism that Canadians will give it to charity. While we wish we could agree with him, we do not think we can. We produce in the brief some statistical information drawn from a Gallup study undertaken by our organization three years ago that tried to get this kind of question out to Canadians. We asked them the question: When you have paid for the necessities of life—food, clothing and housing—what do you do with the money you have left over? Only 3.6% of Canadians—and I stress this—who had donated money to charity in the previous year mentioned that they would share it with the underprivileged or give it to charities.

Another question that was raised to see what they would do with a windfall was: If you were to win \$100,000 in a lottery, how would you most likely use the money? Only 10.3% of Canadians who had donated to charity in the last year mentioned they would share it. That data does not give us a great deal of confidence that just having the jingle in the jeans is going to be enough.

We have recommendations, Mr. Chairman, that we think can improve the proposal as it is laid out and will inject a great deal of strength into the voluntary sector. The first is that the threshold now pegged at \$250 be lowered either to about \$100 or to zero. We believe that will encourage a great number of Canadians, who either are not giving or are giving in the lower end, to give more. I say that because figures we received from the Department of Finance last week indicate that on their estimate for next year, 62.1% of all Canadians will donate less than \$250 to charity. Six out of ten Canadians will donate less than \$250, less than the threshold. If you go down to \$100, which is one of our proposals, it is 45%. Only 45% give up to \$100. We therefore think lowering the threshold is a tangible, significant encouragement and incentive for the sector.

We know, in talking with the Department of Finance and other people, that there are some objections to this. There are basically two. First, the feeling of some people is that people who give under \$250 are not motivated by any kind of tax considerations. Second, it costs too much. In our brief, we try to deal with both of these criticisms.

[Translation]

M. Wilson estime—et je vais vous citer un extrait d'une lettre qu'il a adressée au *Globe and Mail*—que

La réduction des taux d'imposition et la conversion des déductions en crédits d'impôt donnera à la plupart des Canadiens davantage de revenus disponibles à dépenser, à économiser, à investir, ou à donner à des oeuvres de charité, selon leur choix.

C'est la théorie de l'argent en poche: plus on en a, plus on peut en donner. Nous aimerions pouvoir partager l'optimisme du ministre sur la générosité des Canadiens, mais nous ne le pouvons pas. Nous citons dans notre mémoire certaines statistiques tirées d'un sondage fait par Gallup pour notre coalition il y a trois ans. La question suivante a été posée aux Canadiens: lorsque vous avez acheté le nécessaire, c'est-à-dire la nourriture, l'habillement et le logement, que faites-vous de l'argent qui vous reste? Seulement 3,6 p. 100 des Canadiens—et j'insiste là-dessus—qui avaient donné de l'argent à des oeuvres de charité l'année précédente ont déclaré qu'ils étaient prêts à partager avec les moins privilégiés ou à en donner une part aux oeuvres de charité.

Nous leur avons également demandé ce qu'ils feraient s'ils recevaient une somme inattendue: si vous gagniez 100.000\$ à la loterie, qu'en feriez-vous? Seulement 10,3 p. 100 des Canadiens qui avaient fait des dons de charité l'année précédente ont dit qu'ils partageraient cet argent. Un tel résultat ne nous encourage pas vraiment à penser qu'il suffit que les gens aient de l'argent en poche pour qu'ils le donnent.

Monsieur le président, nous avons quelques recommandations qui selon nous peuvent améliorer les propositions du ministre et apporter un regain de vigueur au secteur bénévole. Premièrement, nous recommandons que le seuil fixé actuellement à 250\$ soit abaissé à 100\$ ou à zéro. Nous croyons que cela encouragerait un grand nombre de Canadiens qui actuellement ne font aucun don ou donnent très peu à donner davantage. Je dis cela parce que d'après les estimations que nous a communiquées la semaine dernière le ministère des Finances pour l'an prochain, 62,1 p. 100 de tous les Canadiens donneront moins de 250\$ à des oeuvres de charité. Six Canadiens sur dix donneront moins de 250\$, moins que le seuil prévu. Si on rabaisse ce seuil à 100\$, comme nous le proposons, cela touchera 45 p. 100 des Canadiens. Quarante-cinq p. 100 seulement donnent jusqu'à 100\$. Nous estimons donc que le rabaissement du seuil serait une mesure tangible et importante d'encouragement à notre secteur.

Nous en avons parlé au ministère des Finances et à d'autres, et nous savons qu'il y a des objections. Il y en a essentiellement deux. Tout d'abord, certains pensent que ceux qui donnent moins de 250\$ ne le font pas pour des raisons fiscales. Deuxièmement, ça serait trop cher. Nous essayons dans notre mémoire de répondre à ces deux objections.

[Texte]

According to Revenue Canada and these figures we just obtained recently, in 1983, the year before the standard \$100 deduction for charities was abolished, we had a certain number of Canadians who donated a certain number of dollars. The figures are in your brief: 1.6 million donors donated \$1.4 billion. The next year, however, when you could not get that automatic deduction—whether you gave or not, you could not get it—we had a significant jump in donors to 3.9 million. They submitted receipts of \$1.8 billion. In other words, in our view, those new people came in with new contributions with an average gift of about \$125. These are people who in the past had never been registered. We therefore believe the small donor's tax incentive... that bringing down the threshold will in fact be helpful.

The second objection has to do with the cost, and we point out in our brief—and I will not go into the analysis—that the federal government did make a windfall when they abolished the standard deduction. We would like to see that money put back in.

The Chairman: I am going to cut you off there and go to Mr. Layton.

Mr. Barr: If I could, I would just like to finish. I can do it in two minutes, sir. I will just wrap it up.

The Chairman: Well, you have already taken 10 minutes.

Mr. Barr: I am sorry, but we understood we had an hour. We were told that in the letter.

The Chairman: No, we have an hour. You have five minutes, but...

Mr. Barr: I apologize. I will make it very quick.

If economic recovery is needed, the strength of the private sector has to be enhanced. We are a key part of it. As Andy has told you, we represent over 3 million Canadians. Before 1984, 9 out of 10 Canadians did not give over \$100 to charity. After 1984, 7.5 out of 10 did not, but 25% did. We believe donors are tax sensitive. How can we encourage them? We think we can do it through three or four ways. The first is to lower the threshold. Secondly, we need help from the Department of Finance and the Government of Canada to let Canadians know about the new changes.

• 1730

We need help finding ways to market charitable giving. What we have been given in this proposal is not particularly marketable or enticing. You cannot bang on someone's door and ask "Guess what"? It is not going to make a significant difference unless they are low-income.

[Traduction]

Selon Revenu Canada et les chiffres que nous avons obtenus récemment, en 1983, soit l'année qui a précédé l'élimination de la déduction forfaitaire de 100\$ pour les dons de charité, un certain nombre de Canadiens ont donné une certaine somme. Les chiffres sont dans le mémoire: 1.6 millions de personnes ont donné 1,4 milliard de dollars. Mais l'année suivante, alors que la déduction forfaitaire avait été éliminée—que l'on ait donné ou non, il n'y avait plus de forfait—le nombre des donateurs est passé à 3,9 millions et ils ont présenté des reçus pour 1,8 milliard de dollars. Autrement dit, de gens qui n'avaient pas donné par le passé ont donné, et le don moyen s'élevait à environ 125\$. Nous estimons donc que l'encouragement au don modeste... qu'il serait utile de réduire le seuil.

La deuxième objection est celle du coût, et nous faisons remarquer dans notre mémoire—je n'entrerai pas dans le détail de l'analyse—que le gouvernement fédéral a bénéficié d'un gain fortuit lorsqu'il a aboli la déduction forfaitaire. Nous aimerions qu'il remette cet argent dans la caisse.

Le président: Je vais vous interrompre et donner la parole à M. Layton.

M. Barr: Si vous le permettez, j'aimerais terminer. Je n'en ai que pour deux minutes. Je voudrais simplement conclure.

Le président: Vous avez déjà eu 10 minutes.

M. Barr: Je suis désolé, mais je croyais que nous avions une heure. C'est ce qu'on nous a dit dans la lettre.

Le président: Non, nous avons une heure. Vous avez cinq minutes, mais...

M. Barr: Je vous fais mes excuses. Je vais conclure très rapidement.

Pour encourager la reprise économique, il faut encourager le secteur privé. Nous en sommes un élément essentiel. Comme vous l'a dit Andy, nous représentons plus de 3 millions de Canadiens. Avant 1984, neuf Canadiens sur dix ne donnaient pas plus de 100\$ aux oeuvres de charité. Après 1984, 7,5 sur 10 n'en donnaient pas plus, mais 25 p. 100 dépassaient les 100\$. Nous pensons que les donateurs réagissent aux encouragements fiscaux. Comment pouvons-nous les encourager? Il y a selon nous trois ou quatre moyens. On peut d'abord abaisser le seuil. Deuxièmement, le ministère des Finances et le gouvernement du Canada peuvent nous aider à informer les Canadiens des nouvelles mesures en vigueur.

Nous avons besoin d'aide pour trouver de nouveaux moyens de commercialiser les dons de charité. Ce que l'on nous a offert ici n'est pas particulièrement facile à commercialiser. Je nous vois mal frapper aux portes en disant «devinez!» Les nouvelles mesures ne changeront pas grand chose, sauf pour les petits revenus.

[Text]

We suggest several things and we have explored some of them with the Finance Committee. We would be happy to speak with you about them.

The Chairman: Mr. Layton.

Mr. Layton: Welcome to our committee as it studies the effects of tax reforms in our community as proposed by the Finance Minister. I know the chairman does not know this, but I spent an awful lot of my life, the first 60 years, in the fundraising world, for McGill, a most successful fundraiser, and others. I am taken by your reference to never-registered donors. Presumably they took advantage of the automatic \$100 deduction. When it was removed, you could only measure them with receipts. They may not have been donors.

Mr. Cohen: They may have been or they may not have been.

Mr. Layton: Perhaps there is evidence in the fact that it dropped off so dramatically. Some of them were not.

Mr. Barr: That is correct.

Mr. Layton: We are talking of requesting the government to absorb additional costs. When we first saw the tax package, we asked the Finance Department people what the tax impact would be. I think they said they expected to lose \$50 million or \$60 million as revenues as a result of making—

Mr. Attewell: It was \$60 million in 1991 and 1992.

Mr. Layton: Okay. The government obviously shares the contribution to charitable institutions, educational, service or whatever, in the sense that all corporate donations are deductible as expenses from the corporation. They are not considered charitable deductions. They are simply expenses.

Mr. Cohen: They are a deduction like any other deduction. There is no reason for them to be special.

Mr. Layton: It means we, on behalf of all taxpayers of Canada, have to remember charities, needy as they are, are still getting a benefit in corporate gifts as well as in personal gifts.

Mr. Barr: The givings are extremely low in Canada. They are less than 0.4% of pre-taxed profits.

Mr. Layton: Let us put it in dollars so I can compare it with the numbers we were looking at on your chart. You said in 1988—

Mr. Barr: That is for individuals.

Mr. Layton: We talked about \$2.3 billion.

Mr. Cohen: The total giving in Canada represented by corporate gifts is about 10%.

Mr. Layton: Is that all? It is only 230 added to that 23—

[Translation]

Nous avons fait plusieurs suggestions et nous en avons examinées quelques-unes avec le comité des Finances. Nous serions heureux de vous en parler.

Le président: Monsieur Layton.

M. Layton: Je vous souhaite la bienvenue dans ces débats de notre Comité sur les effets de la réforme fiscale telle que l'a proposée le ministre des Finances. Le président l'ignore, mais j'ai consacré de nombreuses années de ma vie, les 60 premières années, aux campagnes de souscription, pour l'Université McGill qui a toujours beaucoup de succès, et pour d'autres. J'ai été frappé de ce que vous nous avez dit sur les donateurs non-déclarés. Ils doivent avoir profité de la déduction forfaitaire de 100\$. Lorsque celle-ci a été éliminée, il a fallu présenter des reçus. Ils n'avaient peut-être pas fait de dons.

M. Cohen: Peut-être que oui, peut-être que non.

M. Layton: C'est peut-être évident par la forte baisse des dons. Certains ne donnaient pas.

M. Barr: C'est exact.

M. Layton: Vous demandez au gouvernement d'absorber des coûts supplémentaires. Lorsque les propositions de réforme fiscale nous ont été présentées, nous avons demandé aux fonctionnaires du ministère des Finances quelle serait l'incidence sur les revenus fiscaux. Ils nous ont dit, je crois, qu'ils s'attendaient à un manque à gagner de 50 ou 60 millions, à la suite. . .

M. Attewell: Ils ont parlé de 60 millions en 1991 et 1992.

M. Layton: D'accord. Il est évident que le gouvernement contribue sa part aux oeuvres de charité, aux institutions d'éducation, de services ou autres, puisque les dons des sociétés peuvent être déduits à titre de dépense. Ce ne sont pas des déductions pour dons de charité, mais simplement des dépenses.

M. Cohen: Une déduction comme une autre. Il n'y a aucune raison pour qu'elle soit traitée différemment.

M. Layton: Il ne faut donc pas oublier, dans l'intérêt des contribuables canadiens que les oeuvres de charité, aussi besogneuses soient-elles, reçoivent également des dons des sociétés, outre aux dons des particuliers.

M. Barr: La somme est très faible au Canada. Ces dons représentent moins de 0,4 p. 100 des bénéfices avant impôt.

M. Layton: Traduisons cela en dollar, afin que je puisse faire la comparaison avec les chiffres de votre tableau. Vous avez dit qu'en 1988. . .

M. Barr: C'était pour les particuliers.

M. Layton: Vous avez parlé d'environ 2,3 milliards de dollars.

M. Cohen: Les dons des sociétés représentaient environ 10 p. 100 du total des dons au Canada.

M. Layton: Seulement? Seulement 230 ajoutés à ce 23. . .

[Texte]

Mr. Barr: We are the lowest in the western world in terms of corporate giving, less than half the United States—

Mr. Layton: That is very interesting. It is something not known publicly. What about foundation giving? We brought in tax laws requiring foundations to distribute 90% of their annual income.

Mr. Cohen: Foundation giving is part of charitable giving. Foundations are required by law to give their money to charities. They are charities themselves.

Mr. Layton: It is required by law that they distribute those funds. It is hardly in the sense of doing it out of your heart. They have to.

The Chairman: They are treated as a charity.

Mr. Layton: We saw some tax bracket figures for \$2.3 billion broken down in the 1988 forecast to 17%, 26%, and 29%. Do they fit in the top bracket?

Mr. Cohen: Foundations do not pay taxes. They are charitable foundations. So long as they distribute 90% of their receipts to charitable organizations, they do not pay taxes. That is the point of being a foundation.

Mr. Layton: There is no revenue loss.

The Chairman: There was when they set up the foundation.

Mr. Layton: I am trying to come to grips with how much our government is being asked to... The taxpayers we represent are being asked to contribute in order to encourage—

• 1735

Mr. Cohen: There is no question the government contributes in forgone revenue, and the proposals put forward by the Minister represent, in his view, an increase of \$60 million a year over what is currently forgone, by 1991.

Mr. Barr: In our proposal, if we took the threshold from \$250 down to \$100, it would add another \$50 million to that; and if we took it from \$250 down to zero, it would add another \$100 million.

Mr. Layton: So in addition to the \$50 million come \$60 million or so in 1991, you would add in 1988 an additional \$50 million or an additional \$100 million or \$120 million.

Mr. Barr: Depending on which proposal was put forward.

Mr. Layton: Has any consideration been given—and again, it would be a revenue loss to government—to the value of services rendered to charities by the contribution of time and service?

Mr. Cohen: That has been counted by Statistics Canada, and the results of the survey were that the time

[Traduction]

M. Barr: Les sociétés au Canada donnent moins que dans tous les autres pays occidentaux, moins de la moitié des dons aux États-Unis...

M. Layton: C'est très intéressant. C'est un fait peu connu. Et les fondations? Nous avons introduit des mesures législatives exigeant des fondations qu'elles distribuent 90 p. 100 de leurs revenus annuels.

M. Cohen: Les fondations font parties des oeuvres de charité. Les fondations sont tenues de donner leur argent à des oeuvres de charité. Elles sont elles-mêmes des oeuvres de charité.

M. Layton: Elles doivent de par la loi distribuer leur argent. Elles ne le font pas par générosité. Elles y sont tenues.

Le président: Elles sont traitées comme des oeuvres de charité.

M. Layton: Nous avons vu la ventilation de ces 2,3 milliards de dollars pour 1988 en tranche d'imposition de 17 p. 100, 26 p. 100 et 29 p. 100. Ce situent-elles dans la tranche supérieure?

M. Cohen: Les fondations ne paient pas d'impôt. Ce sont des organismes de charité. Tant qu'elles distribuent 90 p. 100 de leurs revenus à des organismes de charité, elles ne sont pas imposées. C'est pour cela qu'elles se constituent en fondation.

M. Layton: Il n'y a aucune perte de revenus.

Le président: Il y en a eu une au moment de la création de la fondation.

M. Layton: J'essaie de comprendre combien l'on demande au gouvernement de... On demande aux contribuables que nous représentons de faire une contribution pour encourager...

M. Cohen: Il est certain que le gouvernement contribue en renonçant à des recettes fiscales, et d'après le ministre, ses propositions représenteront d'ici 1991 une augmentation annuelle de 60 millions de dollars du manque à gagner fiscal.

M. Barr: Si, comme nous le proposons le seuil était ramené de 250\$ à 100\$, cela ajouterait 50 millions de dollars à la facture; en le rabaisant de 250\$ à zéro, cela ajouterait 100 millions de dollars.

M. Layton: Autrement dit, aux 60 millions de dollars environ que cela représenterait en 1991, vous ajouteriez en 1988 50 millions ou 100 millions ou 120 millions de dollars.

M. Barr: Selon la proposition retenue.

M. Layton: A-t-on calculé—et là encore, ça représenterait un manque à gagner pour le gouvernement—la valeur du temps et des services bénévoles accordés aux organismes de charité?

M. Cohen: Statistique Canada a fait le calcul, et il semblerait qu'en 1981, le temps donné par les bénévoles

[Text]

contributed by volunteers in charities in 1981, if calculated at the average industrial wage, exceeded the total size of the public service, including the armed forces.

Mr. Layton: Fantastic.

Mr. Cohen: It is \$6 billion.

Mr. Layton: It is \$6 billion.

Mr. Cohen: But nobody has ever suggested, including voluntary organizations, that people who volunteer should get a tax receipt for volunteering. That is the opposite of the point of volunteering.

Mr. Layton: It has been suggested to me in my riding office.

Mr. Barr: Not by our group.

Mr. Layton: No.

Mr. Cohen: The organizations themselves, though, have by and large refrained from that, even though it has appeared... That is nothing but forgoing revenue, without adding any value. It would be a very expensive proposition, and we are not proposing it.

Mr. Layton: So it is a differential between the contribution of cash and the contribution of kind—

Mr. Cohen: Absolutely.

Mr. Layton: —other than kind in a material sense, because I guess the tax law—

Mr. Barr: It is the best bargain you can get in this country in terms of what it costs to deliver a service. I will give you my agency as an illustration. I am with the Cancer Society. We have 357 staff, approximately, from coast to coast. We have 357,000 volunteers. We have 1,000 volunteers for every staff person. It is pretty economical.

Mr. Layton: You have argued that you believe reducing the thresholds to either the \$100 or to zero, with the attendant revenue costs, would increase giving. Have you actually made forecasts or estimates of what the increased giving might produce?

Mr. Cohen: Unfortunately, that is pretty hypothetical, and nobody can prove that. So we have had discussions with officials of the Department of Finance, and quite frankly, their concern is that the cost in the forgone revenue would exceed what went to the charities, by quite a bit, and that is a concern. In other words, if it costs \$5 to get people to give \$1 more, if all you are doing is further subsidizing donations that are already made, then why are you doing it? A good question. But nobody has a way to know that for sure. What we are arguing is that at least some lowering of the threshold is required to entice new donors into the market, if I can put it that way.

Mr. Layton: I noticed in the remarks that you have other ideas—and perhaps one of the other questioners would like to bring them out—as to how, together with the government, we might increase the response of Canadians to charitable donations. It is hard to argue

[Translation]

aux organismes de charité, calculé au taux du salaire industriel moyen, dépassait la masse salariale de la Fonction publique. Forces armées comprises.

M. Layton: Extraordinaire.

M. Cohen: Cela représente 6 milliards de dollars.

M. Layton: Six milliards de dollars.

M. Cohen: Mais personne, ni les organisations volontaires, n'a jamais suggéré que les bénévoles bénéficient d'une déduction fiscale pour leur travail. Ce serait contraire au principe même du bénévolat.

M. Layton: La suggestion m'a été faite dans ma circonscription.

M. Barr: Elle ne venait pas de notre groupe.

M. Layton: Non.

M. Cohen: Dans l'ensemble, les organismes de charité n'ont pas fait cette proposition, même si elle est apparue... Ce n'est qu'un renoncement de revenu, sans valeur ajoutée. Ce serait très cher, et nous ne le préconisons pas.

M. Layton: Il y a donc une distinction entre les contributions en espèces et les contributions en nature...

M. Cohen: Certainement.

M. Layton: ... sauf au sens matériel, car je crois que la Loi de l'impôt...

M. Barr: C'est la meilleure affaire que vous puissiez faire dans ce pays du point de vue du coût des services. Je vais vous donner notre cas en exemple. Je travaille pour la Société de lutte contre le cancer. Nous avons environ 357 employés à travers le pays. Nous avons 357,000 volontaires. Nous avons donc 1,000 volontaires pour chaque employé. C'est très économique.

M. Layton: Vous avez fait valoir que si l'on ramenait le seuil à 100\$ ou à zéro, avec les coûts que cela entraînerait, cela encouragerait les dons. Avez-vous fait des calculs ou des projections des résultats que cela pourrait donner?

M. Cohen: Malheureusement, cela demeure très hypothétique, et personne ne peut rien prouver. Nous en avons parlé avec des fonctionnaires du ministère des Finances, et pour être honnête, je dois dire qu'ils craignent que le manque à gagner fiscal ne soit considérablement supérieur aux dons, et c'est ce qui les inquiète. Autrement dit, s'il faut dépenser 5\$ pour encourager les gens à donner 1\$ de plus, on ne fait que subventionner les dons actuels, et pourquoi le ferait-on? C'est une bonne question. Mais on ne peut pas être certains. Nous prétendons qu'il faut au moins rabaisser quelque peu le seuil pour attirer de nouveaux donateurs, si je puis dire.

M. Layton: J'ai remarqué que vous avez d'autres idées—et peut-être qu'un de mes collègues vous posera des questions là-dessus—sur la façon dont, en collaboration avec le gouvernement, nous pourrions encourager les Canadiens à se montrer plus généreux envers les oeuvres

[Texte]

today that the use of TV can be downplayed in its impact. Those telethons really do a fantastic job of getting people to take up the phone and charge it to their credit card. I am not sure whether we have exploited this to the limit we might, particularly for those charities where there is a very human interest. It may be a little harder to get more money for McGill, because it is an institution. But for—

Mr. Barr: What we are interested in doing, though... and there is nothing wrong with a telethon. The trouble is that it does not build in a tradition of giving in the same way that something that is in a payroll deduction scheme or something that is involved with your income tax or something that is on a more regular basis does.

To give you an illustration of a proposal that we have been exploring with Finance and that we would hope to talk to Revenue Canada about, you may or may not know that every year the Income Tax Act generates a certain number of refund dollars for Canadians. We were told today that out of 11 million people who file income tax receipts, about 8 million get a refund; and the refunds total \$5 billion. It is our understanding that in the United States at the bottom of the income tax form, right at the end, when it gets down to the nitty-gritty as to whether or not you owe the government or the government owes you, there is another line. And that is an opportunity for individuals—and we have to determine whether it is state or federally—to donate a portion or all of their refund to the charity of their choice. It is right on their form. That is the kind of thing that in our view would not affect the tax system, but it would generate, we would think, millions of dollars for Canadian charities.

• 1740

Mr. Layton: It is marketing.

Mr. Barr: It is marketing, and you put the exact word on it. How can we have market giving in a more effective way in a country that does not have—

Mr. Layton: You need government to help; but as you say, it does not change tax reform, it just looks at the other side.

Mr. Barr: True.

Mr. Layton: I will come back. Thank you.

The Chairman: I will recognize you on the second round. When this first came out I was wondering why we did not just stay with making it deductible. There is a cost to the treasury of about \$50 million, but that of course depends on the split.

You have pointed out that somebody in the 26% bracket does not get even with straight deductibility until he gets to \$1,000, and somebody at 29% does not get even with straight deductibility until he gets to \$2,000, and everybody has this horror show of calculations, and everybody of course knows the 17 times table and the 29

[Traduction]

de charité. Il est difficile de nos jours de minimiser le rôle de la télévision. Les téléthons réussissent très bien à amener les gens à téléphoner et à se servir de leur carte de crédit. Je ne sais pas si nous avons su exploiter au maximum ce moyen, notamment pour les organismes qui s'occupent de problèmes très humains. Ce serait peut-être un peu plus difficile d'obtenir des contributions pour McGill, parce que c'est une institution, mais pour...

M. Barr: Mais ce qui nous intéresse surtout... Je n'ai rien contre les téléthons, mais l'ennui c'est qu'ils ne font pas du don de charité une habitude, comme le font les retenues à la source, ou une mesure fiscale, ou une méthode plus régulière.

Je vais vous donner un exemple dont nous avons déjà discuté avec le ministère des Finances et que nous espérons pouvoir présenter à Revenu Canada. Vous savez peut-être que chaque année, un certain nombre de Canadiens reçoivent un remboursement d'impôt. On nous a appris aujourd'hui que sur 11 millions de contribuables qui font un rapport d'impôt, 8 millions environ reçoivent un remboursement; les remboursements s'élèvent à un total de 5 milliards de dollars. Aux États-Unis, tout à la fin du formulaire de rapport d'impôt, lorsqu'on en arrive aux détails de savoir qui doit de l'argent à qui, il y a une ligne supplémentaire. Les contribuables peuvent—et nous devons encore voir si c'est au niveau de l'État ou au niveau fédéral—donner tout ou partie de leur remboursement à une oeuvre de charité de leur choix. C'est dans le formulaire même. Cela ne toucherait en rien les recettes fiscales mais, selon nous, cela rapporterait des millions de dollars aux oeuvres de charité canadiennes.

M. Layton: C'est de la commercialisation.

M. Barr: C'est exactement cela. Comment faire une publicité efficace à la charité dans un pays qui n'a pas...

M. Layton: Vous avez besoin de l'aide du gouvernement; mais comme vous l'avez dit, cela ne change rien à la réforme fiscale, cela tient simplement compte d'un autre aspect.

M. Barr: C'est vrai.

M. Layton: Je poserai d'autres questions plus tard. Merci.

Le président: Je vous donnerai la parole au deuxième tour. Au début, je me suis demandé pourquoi on ne gardait pas tout simplement la déduction. Cela coûte environ 50 millions de dollars à l'État, mais cela dépend bien entendu du partage.

Vous avez fait remarquer que pour un contribuable dans la tranche à 26 p. 100, ces dons ne sont même pas entièrement déductibles tant qu'ils n'atteignent pas 1,000\$, et que pour un contribuable dans la tranche à 29 p. 100, il faut qu'ils atteignent 2,000\$. Les calculs vous donnent des cauchemars rien qu'à y penser, et bien

[Text]

times table and can do it right off the top of the head. I was wondering if you would want to comment on that, or whether there might not be some other way you might get compensated?

Mr. Cohen: Well, everybody is going to have to learn his 17 times table, not just for the charitable deduction, but to fill out the form. I would assume that we Canadians, as clever as we are, will know that. Every Canadian is going to have to know his 17 times table, and therefore we will print it on the back of the form. I would assume we are going to be able to figure that part out pretty easily. Some people are also going to have to know their 29 times table, which I assume will also be printed on the back of the form.

I am not that concerned about the arithmetic part. The tax credit is more useful in terms of providing equity, which is the part that we are after. In other words, we were not after simplifying the arithmetic, although that is obviously a laudable goal, we are after equity for taxpayers so that people receive the same amount of benefit for the same size gift.

The Chairman: I agree with you there. I am wondering, though, when it was deductible, it was easy to sell as deductible. Now it is 29% or 17% and I just wonder just how you intend to market 17% and 29%. They are not exactly marketable figures.

Mr. Cohen: It would be more complicated than that. In fact it will be 17% plus, whatever the effect of the provincial tax is, depending on what province you are in. It will be different in every province. I also think it is important to note that. We are not talking about 17 and 29; we are really talking more about 27 and 45.

The Chairman: I was going to say it is the kind of thing that when it was deductible you just said that it is right off your taxable income and you could almost tell them they were getting the whole thing.

Mr. Layton: Or hopefully getting it.

The Chairman: Whereas now they are getting 29%. You are right.

Mr. Cohen: The marketing ploy in some cases here will be that it is worth more, even if it is not as simple. In some cases that will be true. In others it will not be true.

The most difficult marketing ploy, I would suggest, will be for those people who are at the top marginal rate or at least above a marginal rate of say 45% in Ontario now and who are therefore going to receive a smaller benefit in the charitable donation because they are receiving a tax cut. Their donation of whatever it was they gave last year will actually cost them more next year. It will have to be explained to them that is being offset by the fact they are taking home more pay. Since they give less than they make, that is going to be the harder one to market. For those people for whom the benefit will increase, it should be relatively simple to market.

[Translation]

entendu tout le monde connaît par coeur sa table de multiplication par 17 ou par 29 et peut vous donner la réponse tout de suite. J'aimerais avoir votre avis là-dessus, ou savoir s'il y a selon vous d'autres moyens?

M. Cohen: Eh bien, tout le monde sera bien obligé d'apprendre sa table de multiplication par 17, pas seulement pour calculer ses dons de charité, mais pour faire son rapport d'impôt. Je présume que les Canadiens, intelligents qu'ils sont, n'auront aucune difficulté. Tout Canadien devra connaître sa table de multiplication par 17, et elle sera donc imprimée au verso du formulaire. Je présume que ça devra être assez facile à calculer. Certains devront connaître aussi leur table de multiplication par 29, et je présume donc qu'elle sera elle aussi au verso du formulaire.

Ce n'est pas l'arithmétique qui m'inquiète. Le crédit d'impôt est plus équitable, et c'est ce que nous recherchons. Autrement dit, ce qui nous intéresse, ce n'est pas tant de simplifier les calculs, même si c'est en soi une bonne chose, mais plutôt d'arriver à un système équitable du point de vue du contribuable, afin que tout le monde tire le même avantage d'un don de la même importance.

Le président: Je suis de votre avis. Je me demandais cependant s'il n'était pas plus facile de vendre l'idée d'un don déductible. Maintenant, il faut calculer 29 p. 100 ou 17 p. 100, et je me demande comment vous allez réussir à convaincre la population. Ce ne sont pas des chiffres faciles.

M. Cohen: Et c'est encore plus compliqué, car, en fait, le crédit est de 17 p. 100, plus la part provinciale qui varie selon la province de résidence. Il me paraît important de le signaler. Cela ne représente pas 17 et 29 p. 100, mais plutôt 27 et 45 p. 100.

Le président: Ce que je voulais dire, c'est qu'avec la déduction, vous pouviez dire aux gens qu'ils pouvaient le défalquer directement de leur revenu imposable, et pratiquement leur dire qu'on leur rembourserait le tout.

M. Layton: Ou ils pouvaient du moins l'espérer.

Le président: Alors que, maintenant, ils ne peuvent s'attendre qu'à 29 p. 100. Vous avez raison.

M. Cohen: Nous allons insister sur le fait que dans certains cas cela vaut davantage, même si ce n'est pas aussi simple. Ce sera vrai dans certains cas, pas dans d'autres.

Le plus difficile sera de convaincre, je pense, ceux qui sont au taux marginal maximum, ou du moins au-dessus du taux marginal de 45 p. 100 en Ontario, et pour qui les dons de charité seront moins intéressants puisqu'ils verront leur taux d'imposition diminuer. La somme qu'ils ont donnée l'an dernier leur coûtera davantage cette année. Il faudra leur expliquer qu'en compensation, leur revenu après impôt aura augmenté. Comme ils donnent moins qu'ils ne gagnent, l'idée ne sera pas très populaire. Par ailleurs, il devrait être relativement simple de convaincre ceux que le système avantage.

[Texte]

The fact is that what we wanted out of the system was an incentive for people to either give for the first time or give more if they are already giving. While the system is now better than it was before, that incentive is not very easily discernible. We also believe, however, that the Minister has a strong interest in this area. That is evidenced by the form the proposals have taken. There are two tiers, which do not exist in other areas. He is trying to make it special. That is why we are looking for ways to enhance the proposal in such a way that the government, if it really has done this in order to make giving a more popular thing to do, can make sure the objective is achieved.

The Chairman: What you seem to be offering is an opportunity for the government to contribute a larger amount. You have not offered any way we can make it easier for people to give without costing the treasury more money.

Mr. Cohen: Actually we have. You are right. Certainly I do not want to suggest we would turn down any offers of extra money, but Mr. Barr has also mentioned one suggestion that there be an opportunity for people to donate right on their form any refund that is due. Since that is the case for something over 75% of filers, as a significant target group if you are a marketer, that 75% of the Canadian population at some time in a given two-month period is going to be receiving a tax refund. If I were trying to market that, I am pretty convinced that if I could persuade you that—

• 1745

The Chairman: That is on American state forms perhaps, but not on the American federal form.

Mr. Cohen: Well, that may be. We are talking about the Canadian form. If we had a mechanism by which I could ask you if you would be willing to donate 10% of your windfall that you have not received yet to some cause that you fully support, I think there is a reasonable chance you might say yes and have it go directly. Now how you do that, I do not know the answer to that.

Mr. de Jong: I have just a few questions. I think most of them have already been answered. I am wondering if there is some handle on how many more donations would come if your suggestion of changing the threshold to \$100 or to zero, what that would mean in more donations. If I heard you correctly, it is hard for you to get a handle on that and what that would mean in terms of greater amounts coming in.

There is no doubt when you earlier said that this government is definitely committed to the private sector. Dealing back home, organizations that used to receive youth employment type money, job creation type money to have a summer camp for disabled kids, for example, now are no longer eligible for it because those are not considered full-time, real jobs. Many of those

[Traduction]

Ce que nous attendions, c'était une mesure qui encourage les gens à donner pour la première fois ou à donner davantage. Le régime est meilleur qu'avant, mais la mesure d'encouragement n'est pas facile à expliquer. Nous sommes cependant convaincus que le ministre s'intéresse de très près à cette question. La preuve en est dans les propositions qu'il a faites. Il a prévu deux niveaux, ce qui ne se fait dans aucun autre cas. Il essaie d'accorder aux dons de charité un statut spécial. C'est pourquoi nous cherchons des moyens d'améliorer le régime afin que le gouvernement, s'il est vrai qu'il a proposé ces modifications pour encourager les gens à la charité, atteigne effectivement son objectif.

Le président: Vous semblez offrir surtout au gouvernement la possibilité d'augmenter sa contribution. Vous n'avez offert aucune suggestion pour encourager les gens à donner davantage sans que cela en coûte à l'État.

M. Cohen: Mais si. Vous avez raison, nous ne refuserions pas des fonds supplémentaires, mais M. Barr a aussi suggéré une façon de permettre aux contribuables de faire don directement de leur remboursement d'impôt. Si c'est le cas d'un peu plus de 75 p. 100 de la population canadienne, cela veut dire que ces 75 p. 100 vont recevoir, à une certaine période de l'année, un remboursement d'impôt. Si je voulais faire accepter cela, je suis presque sûr de pouvoir vous convaincre que...

Le président: Cela figure peut-être sur les déclarations d'impôt des États américains, mais pas sur la déclaration fédérale.

M. Cohen: Peut-être. Mais nous parlons de la déclaration canadienne. Si, par un mécanisme quelconque, je vous invitais à renoncer à 10 p. 100 du remboursement que vous n'avez pas encore reçu pour en faire don à un organisme que vous appuyez totalement, je pense que j'aurais de bonnes chances d'obtenir votre accord. Ainsi, le transfert de fonds se ferait directement. Par contre, il reste à déterminer le mécanisme pour le faire.

M. de Jong: Je n'ai que quelques questions à vous poser, car la plupart ont déjà obtenu une réponse. En abaissant le seuil de 100\$ à zéro, je me demande par combien de dons supplémentaires cela se traduira. Si je vous ai bien compris, il vous est difficile de le calculer précisément.

Comme vous l'avez dit tout à l'heure, il ne fait aucun doute que le gouvernement actuel est très orienté vers l'entreprise privée. Pour revenir au Canada, les organismes qui recevaient jadis des crédits pour l'emploi des jeunes ou pour la création d'emplois dans un camp d'été pour des enfants handicapés, par exemple, n'y sont plus admissibles parce que ces emplois ne sont pas

[Text]

organizations have been told to go out and to raise the money on their own. So many of those organizations are just having a tremendous squeeze and having real difficulty financing their summer camps and very worthwhile organizations.

Given tax reform, how much do you figure in terms of increased amounts of donations will occur because of these measures in the tax reform? Have you a handle on that at all?

Mr. Barr: It is very difficult to do anything other than estimate, but I want to tie your question to one of your earlier remarks. One of the things we know is that the number of charities is expanding exponentially. I mean, we are talking 15 or 20 new charities virtually every week in this country. They just keep being churned out, the reason being people have to get the dollars to run the programs they need.

What we do know is that six out of ten Canadians do not give up to the \$250 now. If we could drop it down so that they would get the maximum tax credit for anything they gave, that would be two things. The first is it would be—next to the political tax credit—the best deal in town, so it would be the best place to give your money. Secondly, it would I think encourage people to provide that extra push that the charities need to give them the money they need to run their programs.

Mr. de Jong: One other question I would like to ask is really not related to tax reform. I am finding that back home, more and more organizations are having difficulty getting the non-tax status number, the charitable number. Have you any opinions or comments on that?

Mr. Cohen: We have been working for a couple of years with Revenue Canada and in fact set up a joint working group to try to overcome those problems, and we feel they have been overcome pretty successfully. There are two main questions: one is who gets to be a charity, and the other is what qualifies as charitable activity. I do not want to take up a lot of committee time here, but we have actually done a lot of work on that and would be happy to share that with you. It might assist groups you are dealing with, because some very positive changes have been made in that area.

Mr. Barr: Can I just add one point that I had forgotten when you asked about what benefits would come? Not only would it be one of the best deals in town, but it would also be very marketable at the door, because you would be able to say to someone at the door or through a letter that you are going to get the maximum rate allowable here. If you heard Andy try to explain what is going to happen to the high-income donor, how he might have had this before and now it is going to be that but if

[Translation]

considérés comme de vrais emplois à plein temps. Bon nombre de ces organismes doivent désormais se débrouiller tout seuls pour recueillir les fonds dont ils ont besoin. Ils connaissent donc actuellement des difficultés considérables pour financer des activités comme les camps d'été, alors que ce sont des activités très valables.

A votre avis, la réforme fiscale va se traduire par une augmentation des dons, mais de combien exactement? En avez-vous une idée?

M. Barr: Il est très difficile de le savoir exactement, mais permettez-moi de rapprocher votre question de l'une de vos observations précédentes. Nous savons, entre autres, que le nombre d'organismes caritatifs augmente de façon exponentielle, à telle enseigne que 15 ou 20 organismes se créent chaque semaine au Canada. Ils poussent comme des champignons, tout simplement parce que les gens doivent trouver l'argent nécessaire pour organiser les programmes dont ils ont besoin.

Nous savons également que six Canadiens sur dix ne font pas un don de 250\$ ou moins. Si nous pouvons abaisser ce plafond pour qu'ils puissent obtenir le crédit d'impôt maximal pour ce qu'ils donnent, cela produirait deux choses: d'abord, outre l'aspect politique de ce crédit d'impôt, ce serait aussi une véritable aubaine pour placer votre argent. Deuxièmement, cela encouragerait les gens à donner un petit coup de pouce, c'est-à-dire cette aide financière dont les organismes caritatifs ont besoin pour organiser leurs programmes.

M. de Jong: L'autre question que j'aimerais poser ne porte pas directement sur la réforme fiscale. J'ai constaté qu'au Canada, de plus en plus d'organismes ont du mal à obtenir un numéro les identifiant comme organisme de charité et leur donnant donc un statut de non-contribuable. Qu'en pensez-vous?

M. Cohen: Depuis plusieurs années, nous essayons de régler ce problème avec Revenue Canada et, à cette fin, nous avons mis sur pied un groupe de travail conjoint. Nous pensons avoir obtenu déjà pas mal de résultats. Il faut se poser deux questions fondamentales. La première consiste à déterminer ce qu'est une oeuvre de bienfaisance, et l'autre à définir ce qu'est une activité caritative. Je ne voudrais pas m'attarder indûment sur ce sujet, mais je tiens quand même à vous dire que nous avons longuement examiné la question et que nous serons ravis de vous communiquer plus de précisions à ce sujet. Des mesures très positives ont été prises à cet égard, et ces renseignements seront peut-être utiles aux groupes que vous connaissez.

M. Barr: Permettez-moi d'ajouter une petite précision au sujet des avantages d'une telle proposition, puisque c'était là votre question. Non seulement ce serait une véritable aubaine, comme je vous le disais tout à l'heure, mais ce serait aussi une proposition très facile à faire accepter au contribuable car on pourrait lui expliquer, chez lui ou par courrier, qu'il va obtenir le taux maximum. Andy vous a dit tout à l'heure ce qu'il allait advenir du donneur appartenant à une tranche de revenu

[Texte]

he has more money in his pocket he can... that is very difficult to sell, very difficult to sell.

The Chairman: Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman. I will have to be quick, because I have to run. As I understand it here, we have a proposal by the government that is going to cost the taxpayers—if I could put it that way—something in the order of \$60 million a year, fundamentally because of certain people's being given tax treatment beyond their marginal rate. I think that is really why that falls out. If you take another 50%, roughly, for the provincial side, you have another \$30 million. Here is a \$90-million program, if you will, to help charities. I am really wondering how much of an incentive it is going to be.

• 1750

Let us take an individual who is in the 29% bracket. Rather than enjoy a 29% incremental rate on everything, you are going to lose it on 12% of \$250, which is \$30. It is \$45 for a person. If I am giving \$500 or \$1,000 or \$2,000, I am really hard pressed to think that this tax deal is going to either increase what I am going to give or decrease it. I think most of us have done a lot of fund-raising; the very first question you are asked usually is whether or not there is a tax receipt. And you can say yes to this.

Political donations, as you likely know, are kind of complicated; you get so much on the first \$500 and so on. I have never once in my life—and I have asked hundreds of people about political donations—found anybody who was able to explain what is meant by a tax receipt. You just have to say that there is one, and that clears up that problem.

Mr. Barr: All you have to say is that you get \$75 back on your first \$100 and that sells a lot of people.

Mr. Attewell: That is a good point you just made. And there is usually a little bit of a table on the announcement. That proposal may perhaps be tricky to market, but in some categories people would be getting literally double the tax rate rather than the normal, incremental 17% on that higher category, and if you add in provincial, they could be really getting quite a bonanza.

Here we have a generous proposal and I think it needs some creativity on how to market it. I do not know that

[Traduction]

élevé, qu'avec l'ancien système, il aurait eu tant et qu'avec le nouveau, il aura tant, mais que par contre, il aura plus d'argent disponible... cette proposition-là est très difficile à faire accepter.

Le président: Monsieur Attewell.

M. Attewell: Merci, monsieur le président. Je serai bref car je suis pressé. Si je comprends bien, la disposition que nous propose le gouvernement va coûter aux contribuables, si je peux m'exprimer ainsi, à peu près 60 millions de dollars par an, tout simplement parce que certaines personnes bénéficieront d'un crédit d'impôts avantageux par rapport à leur taux marginal. Finalement, ça revient à cela. Supposons qu'au niveau provincial, vous ayez à peu près 50 p. 100 de contribuables dans ce cas-là, cela vous donne un autre montant de trente millions de dollars, ce qui fait que vous vous retrouvez avec un programme de 90 millions de dollars en faveur des organismes caritatifs. Je me demande si ce sera vraiment une stimulation.

Prenons l'exemple d'un contribuable se trouvant dans la tranche d'imposition de 29 p. 100. Plutôt que d'appliquer un taux de 29 p. 100 sur tout, vous allez en perdre une partie en abaissant ce taux à 12 p. 100 pour la somme de 250 dollars, ce qui représente trente dollars. Cela fait une diminution de 45 dollars par personne. Par contre, si je fais un don de 500, de mille ou de deux mille dollars, j'ai beaucoup de mal à croire que cette prétendue aubaine va faire augmenter ou diminuer la valeur de mon don. La plupart d'entre nous se sont déjà occupés de recueillir des fonds, et nous savons parfaitement que la première question qu'on nous pose c'est de savoir si nous donnons un reçu pour fins d'impôts. Et vous pouvez répondre que oui.

Vous savez probablement que les dons politiques appartiennent à une catégorie plus compliquée, et que c'est tant pour les cinq cent premiers dollars et ainsi de suite. J'ai posé la question à des centaines de personnes, et croyez-moi, aucune d'entre elles n'a pu m'expliquer ce que signifiait, dans le cas d'un don à un parti politique, un reçu pour fins d'impôts. Vous vous contentez donc de répondre qu'un reçu sera délivré, et c'est ainsi que vous réglez le problème.

M. Barr: Il vous suffit de dire aux gens qu'ils seront remboursés de 75 dollars sur les cent premiers dollars qu'ils versent, et de cette façon, vous faites beaucoup d'adeptes.

M. Attewell: Cette remarque est tout à fait judicieuse. La proposition en question sera peut-être difficile à faire accepter, mais certaines catégories de contribuables auront droit à un remboursement pratiquement le double de ce qu'il devrait être, compte tenu de leur taux d'imposition, et je veux parler de cette tranche supérieure de revenus à 17 p. 100, et si vous ajoutez à cela l'impôt provincial, ça peut être pour eux une véritable aubaine.

C'est une proposition très généreuse, et il faudra faire preuve d'imagination pour essayer de la faire accepter. Je

[Text]

doubling the benefit, taking it up to another \$100 million, taking that down to zero. . . It would be easier to talk about, but if you add that to the provincial piece of the pie, you are into quite a package. I do not know the solution here, but I would submit that it is a pretty generous proposal and I think it needs some further study on how to sell it.

The Chairman: Mr. Gagliano.

Mr. Gagliano: I definitely agree with the organization that the amount of work the charitable organizations do—it is really impossible to count in dollars, because it includes not only the amount of time people work without pay, but also the way they do it. If Canadians had to pay for those services I do not think we could afford them.

I also see that you really support the proposed tax reform. You are looking for ways to get some incentives so that Canadian can give more. In answering Mr. Layton's question, you said that corporations do not give that much. Did I understand correctly? Did you try to do anything to have some incentive for corporations to give more?

Mr. Cohen: Corporations have considerable tax incentives in the sense that a corporate donation is fully deductible, just like advertising or personnel or anything else. So it is hard to imagine what other incentive. . .

The Chairman: If they are in effect paying 28% under this new system, they get a 28% allowance.

Mr. Gagliano: Why do they not give more?

Mr. Barr: In the United States, for instance, there tends to be much greater peer pressure among corporations, much more competitiveness, not only in terms of their entrepreneurial spirit but also in terms of their giving spirit. It is a fascinating exercise to watch.

Mr. Gagliano: You say their social role. . .

Mr. Barr: Yes.

Mr. de Jong: If I could slip in just a supplementary question on that, have you done any study at all to see if there is any difference in terms of corporate donations between foreign multinational branch plants and Canadian companies? I know in R and D that there is a substantial difference in there, and I wonder if the difference also exists in charitable donations.

• 1755

Mr. Cohen: Yes.

Mr. de Jong: Does it show that Canadian-owned corporations pay more?

[Translation]

ne sais pas si ce serait plus facile d'y parvenir en doublant la somme, en y ajoutant une centaine de millions de dollars. . . Quoi qu'il en soit, si l'on y ajoute la part provinciale, cela représente une coquette somme. Je ne sais pas quelle est la solution, mais je trouve cette proposition fort généreuse et il faudrait sans doute réfléchir un peu plus longuement sur la façon de la faire accepter.

Le président: Monsieur Gagliano.

M. Gagliano: Je suis tout à fait d'accord avec le témoin pour dire qu'il est pratiquement impossible de quantifier en dollars les activités des organismes caritatifs, car il faudrait tenir compte non seulement du temps et de l'énergie qu'y consacrent des bénévoles, mais aussi de la façon dont ils le font. Si les Canadiens devaient financer ces services, je ne pense pas qu'ils pourraient se les permettre.

Je constate également que vous appuyez la réforme fiscale telle qu'elle est proposée. Vous espérez qu'elle encouragera davantage les Canadiens à faire des dons, car, en réponse à la question de M. Layton, vous avez dit que les sociétés ne donnaient pas beaucoup, c'est bien cela? Dans ce cas, avez-vous fait quoi que ce soit pour les encourager à donner davantage?

M. Cohen: Les sociétés jouissent de nombreux avantages fiscaux car, pour elles, tout don est entièrement déductible, au même titre que la publicité, le personnel ou quoi que ce soit. Il est donc difficilement concevable d'envisager un autre stimulant. . .

Le président: Donc, si elles payent 28 p. 100 en vertu de ce nouveau système, elles obtiennent un remboursement de 28 p. 100.

M. Gagliano: Dans ce cas, pourquoi ne donnent-elles pas davantage?

M. Barr: Aux États-Unis, par exemple, il y a beaucoup plus de concurrence et de pression entre les sociétés, non seulement sur le plan de la réussite de leur entreprise, mais aussi au niveau de leur prestige moral. C'est parfois très intéressant d'observer leur petit jeu.

M. Gagliano: Vous parlez de leur rôle social. . .

M. Barr: Oui.

M. de Jong: Permettez-moi d'intervenir pour poser une petite question supplémentaire. Avez-vous fait une étude pour savoir si les sociétés canadiennes donnent plus ou moins que les filiales étrangères? Je sais, par exemple, qu'il y a une grande différence dans le domaine de la recherche fondamentale et appliquée, et j'aimerais savoir si cette différence existe également dans le domaine des dons de charité.

M. Cohen: Oui.

M. de Jong: La part des sociétés canadiennes est beaucoup plus élevée?

[Texte]

Mr. Cohen: It is a bit more complicated than this. Canadian-owned corporations in general can be said to contribute more. But part of the reason for it is that it is skewed by some very large donations at the top end in the United States through foundations, such as the Ford Foundation, for example. It may be world-wide but it still counts as an American donation. It is a complicated subject, but the Canadian corporate history is not as generous as the American corporate history.

Mr. Layton: My thought was strictly on those lines, Mr. Chairman, if I could just add it and then turn it over to Norman.

We learned in some detail that it is the ability of the individual to identify with the need. It may be that you call at my door at a time when I am listening and understanding and appreciating and bang, you get the response. Or it may be that the message—whatever form the message takes—is particularly attractive. When the United Appeal program developed in the 1950s, it became just a question of efficiency. Why have three people make three calls in three weeks? Why not put them all together with all the advantages? Also, payroll deduction schemes came in.

One fellow on our board of directors for the blind association said it will not bring the same money to an association for the blind with whom the public identifies and have known that it does the job. It is a personal thing. If you want to take the personal act out of charitable giving and just make it a deduction into a pot, a melting pot, you lose something very special. People tend to sort of average and so forth. What is the role? How can government really interfere with the human or personal act? I do not think it is as much a discounting with more tax credits.

Mr. Cohen: There is no reason why a government would want to interfere with it. From our point of view, we are encouraging government to encourage people to get involved in the community in a variety of ways. People who give money tend to get active. People who get active tend to give money. It is a self-generating thing.

Since there are benefits across the whole community, including the government community from that activity, it is in everybody's interest to encourage the activity to take place in whatever way is appropriate to the encourage. If you are the government, you might encourage through tax measures, a publicity campaign or activities of specific departments of government. If you are the corporate community, maybe you should participate in other ways, including giving money, lending staff, or providing the use of your board room. The point is that it is in everyone's interest for it to be encouraged by everybody in every way they can think of. What is

[Traduction]

M. Cohen: La situation est beaucoup plus complexe qu'on ne pourrait le croire de prime abord. La contribution des sociétés canadiennes est, en règle générale, plus élevée. C'est vrai. Mais la comparaison avec nos voisins du sud est faussée du fait que les grandes sociétés américaines octroient des dons importants à des fondations comme la Fondation Ford, par exemple. Ces fondations sont considérées comme américaines, même si elles exercent des activités un peu partout dans le monde. C'est une question bien complexe. Je pense néanmoins que les grandes entreprises américaines ont tendance à être beaucoup plus généreuses que leurs homologues canadiennes.

M. Layton: C'est exactement ce que je pensais, monsieur le président. Avec votre permission, je vais encore faire une brève intervention avant de donner la parole à Norman.

Règle générale, le grand public est assez réceptif aux demandes d'aide, surtout quand il s'agit d'une bonne cause bien présentée. Il n'hésite pas à délier les cordons de la bourse dans ce cas. Centraide a été constitué dans les années 1950 dans le but d'améliorer l'efficacité du système. On a jugé plus avantageux de charger une seule personne de représenter plusieurs oeuvres de charité. C'est à la même époque qu'a été instauré le Programme de retenue sur le salaire.

Un des membres du Conseil d'administration de l'association pour les aveugles prétend que cette façon de procéder ne rapporte pas autant à son association, qui est bien connue du grand public. L'acte de charité devient bien impersonnel quand le don est remis à une administration centrale. On se contente d'établir une sorte de moyenne. Comment le gouvernement peut-il intervenir dans un domaine aussi humain ou personnel? Je ne crois pas trop aux ristournes ni aux crédits d'impôts.

M. Cohen: Je ne vois pas pourquoi le gouvernement interviendrait. Pour notre part, nous incitons le gouvernement à encourager le public à participer à la vie de la collectivité. En règle générale, ceux qui donnent de l'argent donnent aussi de leur temps et ceux qui donnent de leur temps, donnent de l'argent. Cela fait boule de neige.

Il appartient à chacun de faire ce qu'il peut, surtout que toute la collectivité profite des retombées de cette activité, y compris le gouvernement. À chacun selon ses capacités: le gouvernement peut offrir des incitatifs fiscaux, lancer une campagne publicitaire, mettre sur pied des activités à l'intérieur de certains ministères. Les entreprises peuvent donner de l'argent, prêter du personnel ou fournir des locaux. Ce à quoi nous voulons en venir, c'est qu'il est dans l'intérêt de chacun de participer selon ses moyens. Nous encourageons l'apport personnel et l'engagement individuel dans des activités communautaires.

[Text]

being encouraged, I would hope, is personal participation and commitment by individuals to activities in their community that they support, whatever they are.

Mr. Barr: I made proposals to you when you asked for specifics when we talked about a percentage of the refund going to a charity. It would be to the donor's choice. It would not be to a lump sum or to charities in general.

One of the realities the United Way is facing is that if it wants to survive, it is going to have to offer more and more donor's option to people. People are not as pleased in the past to give one donation to 80 or 90 agencies. A lot of people now are saying they would like to direct it to the following five places, still using the mechanism but being able to direct it. People want the personal connection. I think this would offer it.

Mr. Warner: I think you are already touching on a point I would like to make. I know you have been lobbying for greater benefits from the tax system to assist you in your marketing, but I still think the main thrust of your marketing has to keep in mind that most people give because they believe in the cause. This is the target of your marketing or of any of your organizations. They have to keep this as their prime motivation and the prime concern of what they are doing. Probably a very small number of people have the tax consideration as primary when they make a donation. I think your Gallup poll indicates it. It is those in the 12 or 13 percentile who are motivated primarily by the tax initiative.

• 1800

I know why you are here today, and you have to have your thrust just in this one little area on the tax advantage. But in the real world, like for your marketing and your working to have increased charitable donations, I really cannot sympathize that much, where we do have a very good program, as Mr. Attewell has indicated, that by putting more money into this area you are going to get a better bang for the dollar. I think perhaps the money would be better spent in the marketing thrust in promoting the cause in the community than it would be in a tax initiative.

Mr. Barr: There is no question that for all of our charities the cause that we espouse is the most important thing, and there is no question that for some Canadians that is the only reason they give. But there are others. We would have to say that they have to be a significant percentage of those 7 out of 10 Canadians who do not donate. We are only talking of 25% of Canadians who do; 7 out of 10 do not, but a significant portion of them would be persuaded or encouraged when the cause is combined with some kind of personal benefit to them.

The reason why we say that is the information we provided to you on page 5 of our brief, where we talk about the number of new people that came in when they saw they were going to lose something they already had.

[Translation]

M. Barr: Je vous ai fait part de certains projets en réponse à votre demande de détails quant au pourcentage du remboursement accordé à un organisme de charité. La décision devrait revenir de droit au donateur. Il ne devrait pas être question de montants forfaitaires ou d'organismes de charité en général.

Centraide ne réussira pas à survivre si elle n'offre pas plus de possibilités ou de choix au donateur. Le public est de moins en moins content que ses dons se trouvent répartis entre 80 ou 90 organismes. Nombreux sont ceux qui voudraient pouvoir répartir leurs dons entre cinq organismes, par exemple. Les donateurs voudraient pouvoir maintenir un lien personnel avec l'oeuvre de leur choix. C'est la solution que nous proposons.

M. Warner: Vous venez d'aborder un sujet qui me tient à coeur. Vous exercez des pressions pour faire assouplir le régime fiscal ce qui vous aiderait dans vos campagnes de publicité. Mais il ne faudrait quand même pas oublier que la majorité des donateurs sont motivés par leur engagement dans une cause donnée. Cette motivation est à mon avis le facteur le plus important. Ne l'oubliez surtout pas. Selon moi, seule une très petite minorité de donateurs sont motivés par des considérations fiscales. Votre sondage Gallup le démontre bien, d'ailleurs. Seuls ceux qui se trouvent dans la catégorie du 12 ou 13 percentile semblent motivés par les considérations fiscales.

Vous êtes venus nous rencontrer aujourd'hui dans le but, sans aucun doute, de nous donner votre avis quant à cet avantage fiscal. Je suis d'accord avec M. Attewell quant à l'efficacité de ce système. Je doute fort que vos campagnes de publicité et autres investissements dans des activités semblables vous rapportent tellement plus. A mon avis, la promotion d'une cause au sein d'une collectivité vous rapporterait beaucoup plus qu'une mesure fiscale, quelle qu'elle soit.

M. Barr: Quelle que soit l'oeuvre de charité, il ne fait aucun doute que la cause demeure l'aspect le plus important. C'est d'ailleurs l'unique raison qui motive certains membres du public à contribuer à une oeuvre de charité. Mais il y en a d'autres. Et ces autres constituent un pourcentage important des sept Canadiens sur dix qui ne contribuent à aucune oeuvre de charité. Seulement 25 p. 100 des Canadiens font des dons à une oeuvre de charité. A notre avis, si c'était avantageux pour eux, un grand nombre des 70 p. 100 qui restent pourraient être incités à faire de même.

Si vous voulez savoir comment nous sommes arrivés à cette conclusion, vous n'avez qu'à regarder à la page 5 de notre mémoire où nous racontons combien de gens se sont manifestés quand ils ont compris qu'ils allaient

[Texte]

These are people who in the past had not given or, if they had, they had not kept their receipts. We do not know. These are people who basically were out of the system, other than the \$100 deduction, who came in because they were going to lose that advantage. So for them it was an incentive. It is not the only incentive, and—I totally concur with you—it is not the major incentive. But for some Canadians—let us be very honest—it is an incentive.

Mr. Warner: Let us assume there is some benefit there, but is it worthwhile spending \$5 to get \$1? That is probably what it is going to end up as. I do not think it is.

Mr. Barr: I would agree with you, but the analysis of the 5:1 the Finance Department has done is for upper-income donors; it is not for people at the lower end.

Mr. Warner: For most people that are donating less than \$100 or less than \$250, I think very, very few. . . and I do not know what kind of study you have to support that they are looking at the tax advantages. The benefit to that person is \$25 or \$50; I think it is almost irrelevant. You are still getting back to the main cause: the charity that they are being asked to contribute to is by far the overwhelming factor. What you are talking about I would give some weight to, but it is certainly not overwhelming and it certainly does not merit a tremendous amount of tax dollars to get a very small return. But you would have to show me a pretty good study that indicates it is worth while for us to spend another \$20 million or \$50 million and we are going to get good return out on that.

My practical experience in fundraising would indicate that really is not so. If there is some tax benefit there, fine, they will take it. As Mr. Attewell said, if there is a tax benefit there then that is really all they want to know. Whether it is \$25 or \$50, I think it is irrelevant.

Mr. Cohen: An interesting analogy for the smaller donors is the political tax credit and I—

The Chairman: I wonder whether this method of laying out the calculation on the income tax form—in other words, doing the subtraction of the \$250, multiplying by 17% and figuring that out, and subtracting the balance and multiplying by 29%—is not in fact going to make your donors feel unhappy. It is no longer deductible; it is now calculable, and people then have to go back and see how the provincial tax computation works to give them the kind of benefit or close to the benefit they had before. I suspect that you might be just as well off to be lobbying the government for some way of getting that \$50 million paid to you and leave the matter as a straight deductible item despite the move to tax credits.

[Traduction]

perdre de leur acquis. Il s'agit là de gens qui n'avaient jamais effectué de dons par le passé ou qui n'avaient pas conservé leurs reçus. Nous l'ignorons. De toute manière, ces gens ne faisaient pas partie du système. Ils se contentaient de se prévaloir de la déduction de 100\$. Mais ils se sont manifestés lorsqu'ils ont compris qu'ils risquaient de perdre cet avantage. Ce n'est peut-être pas un incitatif bien important, j'en conviens avec vous, mais cette mesure revêt de l'importance pour une certaine catégorie de Canadiens.

M. Warner: Mettons que cette mesure présente un avantage. Mais est-ce que cela vaut vraiment la peine de dépenser 5\$ pour ne retirer qu'un seul dollar? N'est-ce pas ce que vous prévoyez? Je doute que ce soit vraiment rentable.

M. Barr: J'ai tendance à être d'accord avec vous. Ce pourcentage de cinq pour un qu'a calculé le ministère des Finances n'est valable que pour la catégorie des donateurs à revenu élevé. Il n'est pas valable pour les autres couches de la société.

M. Warner: J'ignore sur quelles études vous vous fondez pour dire que les personnes qui donnent moins de 100\$ ou de 250\$ attachent de l'importance aux avantages fiscaux. Dans leur cas, ils ne s'élèvent en effet qu'à 25\$ ou à 50\$. C'est trois fois rien. L'aspect le plus important est donc la nature de l'oeuvre de charité. Vos propos ne sont certes pas sans importance. Mais c'est loin d'être ce qui joue le plus, et un si petit remboursement ne justifie pas une masse fiscale aussi importante. Je suis loin d'être convaincu de l'utilité de dépenser 20 millions ou 50 millions de plus.

D'après mon expérience personnelle des levées de fonds, c'est loin d'être le cas. Les contribuables profitent, bien sûr, des avantages fiscaux existants. C'est d'ailleurs tout ce qu'ils les intéressent, comme l'a si bien dit M. Attewell. Cela ne fait aucune différence qu'il s'agisse de 25\$ ou de 50\$.

M. Cohen: Dans le cas des petits donateurs, il est intéressant d'établir la comparaison avec les crédits d'impôt pour les dons aux partis politiques et. . .

Le président: Ne croyez-vous pas que les donateurs se sentiront vite frustré par votre formule qui exige la soustraction des 250\$, multipliés par 17 p. 100 avec soustraction du reste et multiplication par 29 p. 100? La déduction directe n'existe plus et a été remplacée par une formule. Les contribuables devront d'abord comprendre la formule des impôts provinciaux pour essayer d'arriver à un avantage équivalent à celui dont ils jouissaient auparavant. Il serait peut-être plus facile pour vous d'essayer d'exercer des pressions sur le gouvernement pour qu'il vous donne ces 50 millions de dollars et n'abolisse pas la déduction directe au titre des contributions aux oeuvres de charité qui a été remplacée par des crédits d'impôt.

[Text]

My view on the tax end of selling charities—and I think all of us around the table have been heavily involved in fundraising events at one time or another in our careers—is that I sure as heck, as chairman of a fundraising campaign, would not want in any way to explain this to my canvassers, and I sure would not trust them to go out on the street to try to explain it to any donor.

• 1805

I guess what would really bother me is when people start filling out their tax returns, they might well feel they have been somehow had in terms of the tax benefit. I would like your comment on that.

Mr. Cohen: I cannot tell you what it is right at this minute, but I am convinced there is a way to make the tax form simple and—I do not think “enticing” is the right word, there is no way to make any tax form enticing—to make it relatively simple and calculable, as you say, on that score; and I think the benefits of the proposal are sufficiently significant that it is worth trying.

We have talked to officials at the Department of Finance about the form, and they have some concerns along the same lines as the ones you mentioned. Clearly some serious work needs to be put into how this will be explained to people. But I think the benefits are there to see.

To go back to Mr. Warner's point, people give money to causes they support, period. If they do not support the cause, they will not give money, no matter how attractive it is. However, once they have decided to give money, how much they give has something to do with the way their donation is treated by the Income Tax Act. If you do not accept that, you have only to look at the response to the political tax credit since it was introduced to find out that it is true. It is absolutely true that the way the political tax credit has worked. . . The political tax credit has worked perfectly. It has done exactly what it was supposed to do. It has increased enormously the number of small donors to political parties, precisely by offering the greatest incentive for the relatively small gift and then a slightly smaller incentive for a slightly larger gift. It is not simple, but it has worked; and because it has worked, political parties have found ways to explain to their supporters how to take advantage of it.

The Chairman: There is a limit on that gift at the top end. A great number of charities enjoy reasonably large donations. A number of the churches. . . People tithing get decent—

Mr. Barr: With respect, if you took all charities and put them in a line, the numbers that are dependent on a few large donors versus those that are dependent on a great number of small donors, it is in the latter category where most charities in this country would fall. So if you were to broaden the base and have more Canadians give,

[Translation]

Vous savez, en ce qui concerne la structure fiscale des oeuvres de charité—et nous nous sommes sans doute tous ici autour de la table occupés un jour ou l'autre de lever des fonds. . . Eh bien, laissez-moi vous dire qu'en qualité de président d'une campagne de levées de fonds, je ne voudrais pas être obligé d'expliquer ce système à mes bénévoles et encore moins leur demander de l'expliquer aux donateurs éventuels.

Ce qui m'ennuierait vraiment, c'est que les contribuables se sentent privés de l'avantage fiscal lorsqu'ils rempliraient leurs déclarations d'impôt. Qu'en pensez-vous?

M. Cohen: Je ne peux vous le dire à ce moment-ci, mais je suis persuadé qu'il existe une façon de rendre la déclaration d'impôt simple et facile à calculer. Je ne dis pas «attrayante», car aucune déclaration d'impôt ne saurait l'être. Je pense que les avantages de la proposition sont tels que cela en vaut la peine.

Nous avons parlé du formulaire avec des fonctionnaires du ministère des Finances, et ils partagent certaines des préoccupations que vous avez mentionnées. Evidemment, il faut penser sérieusement à la façon dont on l'expliquera. Mais les avantages sont là, à mon avis.

Pour revenir à l'argument de M. Warner, les gens donnent de l'argent à des oeuvres qu'ils appuient, c'est tout. S'ils n'appuient pas l'oeuvre, ils ne donneront rien, quoi qu'on fasse pour la leur rendre attrayante. Mais dès qu'ils ont décidé de donner, le montant de leurs dons est influencé par le traitement que leur accorde la Loi de l'impôt sur le revenu. Si vous n'êtes pas d'accord, rappelez-vous la réaction au crédit d'impôt sur les dons à des partis politiques et vous serez persuadés. Ce crédit d'impôt a incontestablement produit l'effet voulu. . . Cela a fonctionné à merveille. C'était justement ce qu'il fallait. Par conséquent, le nombre de ceux qui font de petits dons à des partis politiques a augmenté de beaucoup, précisément parce qu'on encourage le plus ceux qui font des dons assez petits et un peu moins ceux qui font des dons plus importants. La formule n'est pas simple, mais cela a marché. Par conséquent, les partis politiques ont trouvé des moyens d'expliquer à leurs partisans comment en profiter.

Le président: Les dons au-dessus d'un certain montant n'en bénéficient pas. Un très grand nombre d'oeuvres de charité reçoivent des dons assez considérables. Plusieurs églises. . . Les gens qui donnent un dixième de leurs revenus obtiennent un traitement respectable. . .

M. Barr: Si on classe les oeuvres de charité selon l'importance des dons qu'on y fait, la plupart dépendent de beaucoup de petits dons. Donc, si on élargit l'assiette et qu'on encourage un plus grand nombre de Canadiens à donner, l'effet net sera positif pour les oeuvres de charité. Votre proposition serait très avantageuse pour celles qu'

[Texte]

it would affect more charities positively. Your proposal would really be very good for those charities that have high-income donors and not very many of them. Deduction benefits them.

Mr. Cohen: Something like 90% of charitable donations in Canada are made by the middle- and lower-income groups.

Mr. Layton: That would not be true for major capital campaigns.

Mr. Cohen: Sure it would, because in the overall scheme of things... It would not be true in a specific campaign, but with the overall donations... Of course, if you are talking about \$2.5 billion, it may be some three or four \$20 million capital campaigns are contributed to largely by well-off people. But it is still \$30 million out of \$2.5 billion.

The Chairman: I think you will agree, though, you really have a marketing problem. The way it is laid out, it would seem to me, as somebody who has been involved, this would be damned hard to sell. What would bother me if it were not set up in the form correctly is that it might well act to discourage donations; and that would be exactly the opposite effect from what you would want.

It is a thing that has been bothering me since I saw the white paper, that I am not so sure I could sell it. I would rather sell straight deductibility, if you want to know the truth of the matter. I appreciate there is a nominal—

Mr. Cohen: There is an improvement—

The Chairman: —or white paper book cost of \$50 million or \$60 million. When you talk about \$2 billion or \$3 billion worth of donations, that is not really very much.

Mr. Barr: For the high-income giver, there is no question that staying with the deduction would be the preferred course. But that is not the proposal of this coalition, because we want to broaden the base. We want to make it fair for Canadians. We would rather have it be fair and have an incentive than give an unequal advantage to the big-income giver.

The Chairman: You have not talked to them about a tax credit for a portion and a deductibility for the balance, have you—

Mr. Barr: No.

The Chairman: —something that would give you something to sell both ways?

Mr. Barr: What we used to propose before this was the give-and-take proposal.

• 1810

The Chairman: I know all about it.

Mr. Barr: It was all of 50%, but it was felt to be inworkable.

The Chairman: You proposed it. They took the give and kept the take.

[Traduction]

comptent des donateurs à revenu élevé, et il n'y en a pas beaucoup. Les déductions leur sont avantageuses.

M. Cohen: Les Canadiens à revenu moyen et à faible revenu font environ 90 p. 100 des dons de charité au pays.

M. Layton: Ce n'est pas le cas des grandes campagnes d'immobilisation.

M. Cohen: Mais non, parce que dans l'ensemble... Peut-être pas pour une campagne précise, mais pour tous les dons... Bien sûr, il se peut que des gens à l'aise contribuent le plus à trois ou quatre campagnes d'immobilisation de 20 millions de dollars sur un total d'environ 2,5 milliards de dollars. Mais ce n'est que 30 millions de dollars sur 2 milliards et demi.

Le président: Mais vous conviendrez, je pense, que c'est un problème de marketing. Il me semble, pour avoir participé à des campagnes de financement, qu'il serait très difficile de persuader les gens des mérites de la proposition. Si le formulaire n'est pas clair, on pourrait bien décourager les donateurs; ça serait exactement le contraire de l'effet voulu.

Cela me tracasse depuis que j'ai vu le Livre blanc, et je ne suis pas sûr de pouvoir défendre la proposition. Je préférerais la déductibilité pure et simple, à vrai dire. Je sais qu'il y a...

M. Cohen: C'est une amélioration...

Le président: ... un coût théorique, selon le Livre blanc, de 50 ou 60 millions de dollars. Ce n'est pas énorme, par rapport à des dons de 2 ou 3 milliards de dollars.

M. Barr: Il n'y a pas de doute que le donateur à revenu élevé préférerait la déduction. Mais ce n'est pas ce que propose la coalition, parce que nous voulons élargir l'assiette. Nous voulons la rendre juste pour les Canadiens. Nous préférons que la proposition soit juste et attrayante, plutôt que de donner un avantage inégal aux donateurs à revenu élevé.

Le président: Vous ne leur avez pas parlé de la possibilité d'un crédit d'impôt pour une partie du don et d'une déduction pour le reste, n'est-ce pas?

M. Barr: Non.

Le président: Cela vous permettrait de vanter les mérites des deux possibilités.

M. Barr: Avant cela, nous proposons une formule donnant-donnant.

Le président: Je le sais bien.

M. Barr: C'était une déduction de 50 p. 100, mais on croyait que ce n'était pas pratique.

Le président: Vous, vous l'avez proposé; eux, ils l'ont accepté sans rien donner en contrepartie.

[Text]

Mr. Cohen: That is correct. The problem was the government of the day eliminated the standard \$100 deduction as we asked. They pocketed the \$200 million and did not do anything with the rest of the act. We were worse off as a result.

The Chairman: I want to thank you very much for coming this evening. Our meeting is now adjourned until 8 p.m. in the same room. Our witness is the Canadian Organization of Small Business.

[Translation]

M. Cohen: C'est exact. Le problème, c'est que le gouvernement de l'époque a éliminé la déduction forfaitaire de 100\$, comme nous l'avions demandé. Il a empoché les 200 millions de dollars et n'a rien changé au reste de la loi. Nous nous sommes alors trouvés dans une pire situation.

Le président: Je veux vous remercier vivement d'être venus ce soir. La séance est levée jusqu'à 20 heures. Le Conseil canadien des petites entreprises comparaitra dans le même salle.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Federation of Independent Business:

John Bulloch, President;
Irv Rosen, Senior Tax Advisor;
William Parsons, Director National Affairs.

From the National Voluntary Organizations:

Douglas H. Barr, Chairman, Task Force on Tax
Incentives;
Andrew Cohen, Chairperson.

TÉMOINS

*De la Fédération canadienne des entreprises
indépendantes:*

John Bulloch, président;
Irv Rosen, conseiller fiscal en chef;
William Parsons, directeur des affaires nationales.

Des Organisations nationales volontaires:

Douglas H. Barr, président du Groupe de travail des
ONV sur les arrangements fiscaux;
Andrew Cohen, président.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 88

Tuesday, September 1, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 88

Le mardi 1^{er} septembre 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finance and Economic Affairs

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livre blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 1, 1987
(113)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 7:58 o'clock p.m. this day, in Room 269 (West Block) the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton, Norman Warner and Geoff Wilson.

Other Member present: Alfonso Gagliano.

In attendance: From the Committee's Research Staff: Geoff Fisher, Research Officer.

Witnesses: From the Canadian Organization of Small Business: Don Eastcott, General Manager; Geoffrey Hale, Vice-President of Government Policy and Relations.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70*).

Don Eastcott and Geoffrey Hale made a statement and answered questions.

At 9:27 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Chevrier
Committee Clerk

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 1^{er} SEPTEMBRE 1987
(113)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 19 h 58, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Murray Dorin, Robert E.J. Layton, Norman Warner et Geoff Wilson.

Autre député présent: Alfonso Gagliano.

Également présent: Du personnel de recherche du Comité: Geoff Fisher, attaché de recherche.

Témoins: De la Canadian Organization of Small Business: Don Eastcott, gérant général; Geoffrey Hale, vice-président, Politique et relations gouvernementales.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi, 18 juin 1987. (Voir *Procès-verbal et témoignages du lundi, 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Don Eastcott et Geoffrey Hale font une déclaration et répondent aux questions.

À 21 h 27, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de Comité
Richard Chevrier

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, September 1, 1987

• 1959

The Chairman: Order, please. We are going to carry on with our inquiry into the white paper on taxation, under Standing Order 96(2).

Our witnesses this evening are the Canadian Organization of Small Business. Mr. Geoffrey Hale, who has been before us many times, is vice-president of government policy and relations, and Don Eastcott is general manager. Mr. Hale, welcome. Mr. Eastcott, I think this is probably the first time you have been here, and for that I sympathize. Perhaps we could get on with the questioning.

• 2000

Mr. Don Eastcott (General Manager, Canadian Organization of Small Business): Gentlemen, on behalf of the members of the Canadian Organization of Small Business, we acknowledge and applaud the consultation process we have had during the tax reform discussions, before, during, and presumably in the ongoing process. Tax reform is a step in the right direction, in our estimation, but this process will be a total waste unless it results in major personal tax reductions for the vast majority of Canadians. This reduction must not be achieved as a result of increases for the small business sector. Small business people and their employees are the backbone of Canada.

Our response to the tax reform is a very comprehensive brief, representing hundreds of hours of volunteered time from business-oriented people across Canada. This is something we are quite proud of. This brief is profoundly representative of small business in Canada. It is not practical, by reason of numbers, to acknowledge by name the participants, but I refer you to the acknowledgement page and the specific organizations and individuals who collected the small business view from across Canada and assembled the data in this brief. It was a collective process.

The federal government has made a good start; we all agree on the necessity for tax reform. It must be fair, and even more so, perceived to be a fair result. Phase one requires tuning; and obviously the process cannot stop at phase one. Fair and effective tax reform is recumbent on firm fiscal management, firm targets in revenue sources and in managed expenditures, clear, understandable rules, and a period of consistency. At this time COSB will re-emphasize the imperativeness of reducing in absolute

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 1^{er} septembre 1987

Le président: Je déclare la séance ouverte. En vertu de l'article 96(2) du Règlement, nous allons maintenant reprendre notre examen du Livre blanc sur la réforme fiscale.

Nos témoins ce soir sont des représentants de l'Organisation canadienne des petites entreprises. M. Geoffrey Hale, qui a déjà comparu devant nous souvent, est vice-président responsable de la politique gouvernementale et des relations avec le gouvernement, et Don Eastcott est le directeur général. Je vous souhaite la bienvenue, monsieur Hale. Je pense que c'est la première fois que vous comparez devant nous, monsieur Eastcott, et pour cela je compatis à votre sort. Peut-être qu'on pourrait passer aux questions.

M. Don Eastcott (directeur général, Organisation canadienne des petites entreprises): Messieurs, au nom des membres de l'Organisation canadienne des petites entreprises, nous applaudissons le processus de consultations qui a eu lieu avant et pendant les discussions sur la réforme fiscale. Je suppose que ce processus va continuer. La réforme fiscale est un pas dans la bonne direction à notre avis, mais le processus s'avèrera complètement inutile à moins qu'il n'entraîne des réductions importantes d'impôt pour la plupart des Canadiens. Il ne faut pas que cette réduction se réalise grâce à des augmentations d'impôt pour les petites entreprises. Les responsables et les employés des petites entreprises constituent l'épine dorsale du Canada.

Nous avons présenté un mémoire très complet en réponse au Livre blanc sur la réforme fiscale. Il représente le fruit de centaines d'heures de travail bénévole fait par des gens qui s'intéressent au secteur des affaires partout au Canada. Nous sommes fiers que notre mémoire représente vraiment la petite entreprise au Canada. Les participants sont trop nombreux pour les nommer tous, mais je vous renvoie à la page de remerciements et à la liste des organismes et des particuliers qui ont travaillé à rassembler les points de vue du secteur de la petite entreprise partout au Canada pour qu'on puisse vous les soumettre dans ce mémoire. Il s'agissait d'un processus collectif.

Le gouvernement a fait un début encourageant. Nous sommes tous d'accord sur la nécessité d'une réforme fiscale. Il faut que la réforme soit juste, et, qui plus est, qu'elle soit perçue comme étant juste. La première étape de la réforme fiscale exige une mise au point. Et il va s'en dire que le processus ne peut pas s'arrêter à la première étape. Une réforme fiscale qui est à la fois juste et efficace dépend d'une gestion fiscale ferme, d'objectifs précis quant aux sources de recettes, de dépenses contrôlées, de

[Texte]

dollars government spending and the deficit, with emphasis on effective spending.

Unlike subsidies or give-away programs—and let us not forget two other levels of government likewise tax—taxes affect every small business person. Taxes are the single greatest concern of small business people. We are saying to you gentlemen and to the Government of Canada, let us small businesses keep more of our earnings and the statistics suggest we will do our share to create an even more positive, wealth-producing small business sector, to create quality jobs and obviously a better economy. We are prepared to pay our fair share. Do not have us fighting the system, and do not have us paying for the ineffectiveness and the inefficiency. We are Canadians with a strong vision for an exciting future.

At this point I will turn this presentation over to Geoffrey Hale, our vice-president and one of our tax specialists.

Mr. Geoffrey Hale (Vice-President of Government Policy and Relations, Canadian Organization of Small Business): I will not go into great depth to summarize our proposals and the concerns we have with the white paper. We would like to stress that this is a much better effort than the efforts of 1971 and 1981. This results from the attempts—and I think the very considered attempts—at consultation with Canadians by the Minister of Finance in the preparation of the white paper.

We applaud the effort to bring in outside tax experts. However, we suggest that with a number of small business issues they could have spread the net wider and included people with a broader small business experience. This points to the need to take careful consideration of the cost of compliance and also the ongoing administrative burden of taxation, with specific proposals for change.

We note that inflation imposes a significant hidden tax on risk-capital investment. The new capital gains tax rules will increase the inflation tax on long-term investments, particularly on small business, and will give investors a strong incentive to sell assets in 1987. For that reason COSB recommends that the federal government amend its tax treatment of capital gains to take account of inflation.

There are two specific options for doing this. One is the so-called "step" approach, whereby short-term speculative gains are taxed at 100% and long-term gains are taxed at 50%, with a range of steps in between. The

[Traduction]

règles claires et compréhensibles, et d'une période de cohérence. Notre organisme, tient à souligner de nouveau l'importance de la réduction, en dollars absolus, des dépenses du gouvernement et du déficit. Nous voulons également souligner l'importance de dépenses efficaces.

À la différence des programmes de subventions—il ne faut pas oublier qu'il existe également deux autres niveaux de gouvernement qui imposent des taxes—les taxes ont une incidence sur chaque petit entrepreneur. Les taxes sont la préoccupation la plus importante de tous ceux du secteur de la petite entreprise. Nous vous disons, messieurs, et nous disons au gouvernement du Canada que si vous permettez aux petites entreprises de garder une part plus importante de leurs gains, les statistiques laissent entendre que nous ferons notre part pour mettre sur pied un secteur de la petite entreprise encore plus dynamique et qui créera des emplois de qualité, de nouveaux capitaux et une économie plus saine. Nous sommes disposés à payer notre juste part. Cependant, ne nous demandez pas de payer les frais de l'inefficacité du régime. Nous sommes des Canadiens qui avons pour vision un avenir prometteur.

Je vais maintenant demander à Geoffrey Hale, notre vice-président, et l'un de nos experts fiscaux, de continuer notre exposé.

M. Geoffrey Hale (vice-président, politique gouvernementale et relations avec le gouvernement, Organisation canadienne des petites entreprises): Je ne vais pas résumer dans le détail nos propositions et nos préoccupations concernant le Livre blanc. Nous tenons cependant à insister sur le fait qu'il s'agit d'un effort plus louable que ceux faits en 1971 et en 1981. C'est un document qui est le fruit des nombreuses tentatives de consultations entreprises par le ministre des Finances auprès des Canadiens.

Nous félicitons le ministre d'avoir essayé de consulter des experts fiscaux à l'extérieur de son ministère. Cependant, nous pensons que dans le cas d'un certain nombre de questions touchant la petite entreprise, il aurait pu consulter également des gens avec plus d'expérience dans le secteur de la petite entreprise. Il faut tenir compte du coût que supposeront le respect de la loi et le fardeau administratif de certains des changements proposés.

Nous constatons que l'inflation impose une taxe cachée mais importante sur les investissements en capital-risques. Les nouvelles règles concernant l'impôt sur les gains en capital augmenteront cette taxe, due à l'inflation, sur les investissements à long terme, surtout dans le cas des petites entreprises, et encourageront fortement les investisseurs à vendre leur avoir en 1987. Pour cette raison, nous recommandons que le gouvernement fédéral modifie sa formule d'imposition des gains en capital pour tenir compte de l'inflation.

Il y a deux approches qu'on pourrait adopter pour atteindre cet objectif. La première est une approche «étapiste», selon laquelle les gains en capital à court terme sont imposés à 100 p. 100, et les gains en capital à long

[Text]

second option is a full indexation approach, which is something that should be given very serious consideration by this committee, if not for immediate implementation, then for implementation as part of phase two.

• 2005

The second point, the lifetime capital gains exemption for small business, while appreciated as a gesture of political goodwill, is limited in its value to small business because it only applies on the sale of the shares of the business and not to underlying assets and goodwill. COSB recommends that capital gains exemptions for small businesses and family farms be extended to include asset sales as well as share sales.

Thirdly, more than a million Canadians require the use of their cars to make a living. Their vehicles are not luxuries but matters of necessity and while it is not unreasonable to set a maximum purchase price, such as the \$20,000 ceiling proposed, that ceiling should be indexed and furthermore, the 90-20 rule, which is an entirely arbitrary and unreasonable imposition on the self-employed individual or commissioned sales person should be removed and the tax be levied proportional to business use.

Further, on the compliance side, we will make a number of recommendations on the anti-avoidance rules and also recommend that the threshold for weekly remittances be significantly increased to the point that it is cost-effective, both in terms of the cost of tax collection as well as the amount of taxes collected.

We have a number of comments that we might make on the proposed sales tax reform measures at this time, but I suspect your chairman will wish you to limit your questions in that area so I will not get into them at this point.

Members of the committee, it is a pleasure and a privilege to be able to appear before you this evening. As people who have spent a lot of time and thought looking at the white paper and its implications, not only for specific sectors but for the kind of country that Canada will become if tax reform is carried through, we look forward to your questions. Thank you very much.

The Chairman: Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman. I welcome the chance to ask some questions and to get a better understanding of some of the recommendations and the background on them.

[Translation]

terme à 50 p. 100, avec toute une gamme d'étapes entre ces deux extrêmes. La deuxième approche est celle de la pleine indexation, que le Comité devrait examiner très sérieusement. Même si la pleine indexation n'est pas mise en vigueur immédiatement, cela pourrait se faire au cours de la deuxième étape.

En second lieu, l'exemption unique, pour les petites entreprises, d'impôt sur la plus-value a certes été appréciée en tant que geste de bonne volonté, mais elle n'a dans notre cas qu'une valeur limitée parce qu'elle ne porte que sur la vente des actions d'une entreprise, et non sur les avoirs et sur l'achalandage. L'Organisation canadienne des petites entreprises recommande que l'exemption de l'impôt sur la plus-value ne s'applique pas seulement, dans le cas de petites entreprises et d'exploitations agricoles familiales, à la vente des actions, mais également à celle des avoirs.

En troisième lieu, je voudrais souligner que pour un million de Canadiens, la voiture n'est pas un luxe, mais une nécessité, un gagne-pain. Si l'on comprend, certes, la nécessité d'imposer un plafond au prix d'achat d'une voiture, par exemple les 20,000\$ proposés, ce plafond devrait être indexé. Par ailleurs la règle 90-20, qui est un mode d'imposition des travailleurs indépendants et des commis-voyageurs parfaitement arbitraire et dénué de fondement, devrait être supprimée et l'impôt devrait être proportionnel à l'utilisation de la voiture à des fins commerciales.

En ce qui concerne l'observation de la loi, nous présenterons plusieurs recommandations sur les règles anti-évitement. Nous proposerons également que le seuil des paiements hebdomadaires soit considérablement augmenté pour être rentable, tant au point de vue du coût de perception de la taxe que de celui du montant des taxes perçues.

Nous aurions plusieurs observations à faire sur le projet de réforme de la taxe de vente, mais j'ai l'impression que votre président souhaite que vous limitiez vos questions sur ce point et je n'aborderai donc pas cette question pour le moment.

Je suis heureux, mesdames et messieurs, d'avoir eu le privilège de comparaître ce soir devant vous. Vous avez longuement réfléchi au Livre blanc et à ses conséquences; non seulement pour certains secteurs de l'économie, mais pour le genre de pays que sera le Canada si la réforme fiscale est accomplie; vous y avez consacré beaucoup de temps et c'est avec un vif intérêt que nous attendons vos questions. Je vous remercie beaucoup.

Le président: Monsieur Attewell.

M. Attewell: Je vous remercie, monsieur le président. Je profite de l'occasion qui m'est donnée de poser des questions pour obtenir des éclaircissements sur certaines recommandations et sur le contexte dans lequel elles ont été proposées.

[Texte]

Just before we get into specific questions, we heard yesterday from a few different economist types at so-called macro-level of what some of them felt this proposal will do, both intermediate and long term. One group yesterday, with the economic model they used, estimated there could be a build-up in new job creation from this proposal as is of about 47,000 jobs.

Could I just pause for a moment? I do not know what analysis you have done on kind of a macro-level, but do you see this basic proposal...? There are very few groups that are not unhappy with a certain element of it; they would like to see something a little lower or little higher. But could you just give us some overall comment? Specifically, is it a good initiative in terms of job creation?

Mr. Hale: Our view of the white paper is that the package cannot stop at phase one if it is going to have a positive long-term impact on the economy. In order for the white paper's assumptions to be fulfilled, we have to move on to phase two. We have to go to a simplification of the sales tax system; we have to reduce marginal income tax rates so that the changes that have been made in capital gains, even with the amendments we suggest, will not have a punitive effect on long-term investment.

If the suggestions we have made, which are completely within the spirit of tax reform, are carried through and the proposals for phase two are carried through in a sensible fashion, we think this will be very, very positive for the economy.

Mr. Attewell: Mr. Hale, the package "as is", if I can use that term, proposed by the Minister, do you see it having a positive impact on job creation?

Mr. Hale: The package as is, by the Minister, is phase one and the impact will be marginally beneficial. As to the long-term impact, there are too many other factors involved to be able to tell, but there are a number of flaws in this package which are large enough that I do not think we can take it for granted that the long-term results will be either good or bad.

Mr. Attewell: You sound like a politician there.

Mr. Hale: Well, inasmuch as the professional economist yesterday and I had diametrically opposing views, Mr. Attewell, I am not about to second-guess them because I do not have their enormous computer capacity. However, we do have some very significant concerns, which if not corrected and if phase two is not carried through on will mean that the assumptions on which the white paper's economic numbers are based will be logwash.

[Traduction]

Mais avant de poser des questions précises, je voudrais relever les propos qui nous ont été tenus hier par plusieurs économistes qui ont mis en relief les conséquences qui, à leur avis, résulteraient au niveau macro-économique, à moyen terme et à long terme, dès la proposition de réforme fiscale. L'un des groupes, en utilisant un modèle économique, a affirmé que cette proposition était susceptible de créer environ 47,000 nouveaux emplois.

Je ne sais si vous avez procédé à une analyse macro-économique, mais considérez-vous cette proposition fondamentale...? Il y a très peu de groupes qui s'estiment entièrement satisfaits de cette proposition de réforme; certains voudraient l'avoir plus radicale, d'autres moins, mais pourriez-vous prendre quelques instants pour nous parler, en termes généraux, de ce que vous en pensez? S'agit-il, à vos yeux, d'une mesure favorable à la création d'emplois?

M. Hale: Si la réforme doit avoir, à long terme, des incidences bénéfiques sur l'économie, on ne saurait s'en tenir à la première étape. Pour que les hypothèses du Livre blanc se réalisent, il faut que nous passions à la seconde étape, à une simplification du système de taxe sur les ventes, à une réduction des taux marginaux d'impôt sur le revenu afin que les modifications apportées à l'imposition de la plus-value, même avec les amendements proposés, ne se répercutent pas défavorablement sur les investissements à long terme.

Si les propositions que nous avons faites, en respectant l'esprit de la réforme fiscale, sont mises en oeuvre et si les propositions pour la deuxième étape sont exécutées de façon raisonnable, nous pensons que cette réforme profitera à l'économie.

M. Attewell: Monsieur Hale, le train de mesures tel qu'il a été proposé par le ministre se traduira-t-il par une création d'emplois?

M. Hale: Le train de mesures proposé par le ministre constitue la première étape, dont l'incidence sera marginalement favorable. En ce qui concerne les effets à long terme, trop d'autres facteurs joueront pour nous permettre de donner une opinion, mais ces mesures sont entachées de trop de défauts pour nous permettre d'affirmer sans réserve que leurs effets à long terme seront favorables ou nocifs.

M. Attewell: Vous nous donnez là une réponse de Normand.

M. Hale: C'est parce que, bien que notre position et celle de l'économiste qui a comparu hier devant vous soient aux antipodes l'une de l'autre, monsieur Attewell, je reconnais que nous n'avons pas à notre disposition les ressources d'informatique de cette personne et je n'oserais donc m'aventurer à mettre ses conclusions en doute. Nous avons toutefois de graves sujets d'inquiétude et si ceux-ci sont justifiés, si la deuxième étape n'est pas mise en place, les hypothèses sur lesquelles se fonde le Livre blanc ne seront que paroles en l'air.

[Text]

[Translation]

• 2010

Mr. Attewell: One of the recommendations is that personal tax rates should not exceed 30% for those earning between \$27,500 and \$55,000, and 39% at the top. I assume that 30% includes the provincial equivalent.

Mr. Hale: Yes.

Mr. Attewell: So you are really saying to move the level at that first one down to 20%, versus 26% in the proposal, and the 39% really means 26%, two-thirds of it, versus the 29%.

Mr. Hale: Yes.

Mr. Attewell: Have you done any calculations on the cost of that?

Mr. Hale: Back to the envelope calculations. Mr. Attewell, but they are based on the assumption of a broadly based national sales tax of 12%.

The Chairman: Would you reduce the 17% rate proportionately?

Mr. Hale: That would depend on how the sales tax credit was structured, but I think—

The Chairman: How much money would you have to raise in the sales tax to do these enormous reductions, because they are in fact enormous in the middle range?

Mr. Hale: I think the answer is about six—

The Chairman: Our quick-reckoning figures are a little over \$500 million per point. To drop the centre rate by six points means \$3 billion, which would have to be presumably raised from the sales tax.

Mr. Hale: Which would be one point in the sales tax.

The Chairman: It would take \$250 million for the top rate, and to drop it three points would be another \$1.5 billion. That is \$4.5 billion, and if you did anything for the lower end of things—

Mr. Layton: Like eliminate it.

The Chairman: —like a couple of billion dollars there... The rate there, by the way, is \$750 million per point. If they dropped that two points, it would cost another \$1.5 billion. How many points would you have to make the new sales tax, 15% or 20% or something like this?

Mr. Hale: I think that with a disciplined approach to government spending and—

The Chairman: The fact is that these figures are taken out of the hat, are they?

Mr. Hale: We are basing them on the information that we have received from the Department of Finance, and

M. Attewell: D'après l'une des recommandations, le taux d'impôt sur le revenu des particuliers ne devrait pas dépasser 30 p. 100 pour les tranches de revenu de 27,500\$ à 55,000\$, et 39 p. 100 au sommet. Je suppose que les 30 p. 100 comprennent la part provinciale.

M. Hale: C'est exact.

M. Attewell: Vous proposez donc, en fait, d'abaisser le niveau de cette première catégorie à 20 p. 100, au lieu des 26 p. 100 de la proposition, et les 39 p. 100 reviennent en réalité à 26 p. 100, soit deux tiers du pourcentage proposé, au lieu de 29 p. 100.

M. Hale: C'est exact.

M. Attewell: Avez-vous calculé le coût de cette proposition?

M. Hale: Il faut revenir aux calculs de l'enveloppe, monsieur Attewell, mais ceux-ci sont basés sur l'hypothèse d'une taxe de vente nationale de 12 p. 100 sur une large assise.

Le président: Est-ce que vous proposez de diminuer proportionnellement le taux de 17 p. 100?

M. Hale: Cela dépend de la structure donnée au crédit de taxe sur les ventes, mais je pense. . .

Le président: Combien de recettes devrait rapporter cette taxe de vente pour vous permettre ces réductions considérables, réductions qui seraient particulièrement importantes pour les tranches moyennes?

M. Hale: Je crois qu'il faudrait compter six. . .

Le président: Un calcul rapide nous a donné un peu plus de 500 millions de dollars par point. Abaisser le taux des tranches moyennes de six points représenterait 3 milliards de dollars, qui devraient probablement être perçus en taxe de vente.

M. Hale: Ce qui représenterait un point de la taxe de vente.

Le président: On prélèverait 250 millions de dollars pour les tranches supérieures et un abaissement de trois points représenterait un autre milliard et demi. Cela donnerait 4,5 milliards de dollars, et si vous interveniez alors dans les tranches inférieures. . .

M. Layton: En la supprimant, par exemple.

Le président: . . . mettons quelques milliards de dollars de ce côté. . . Dans cette catégorie, le taux est de 750 millions de dollars par point. Si on l'abaissait de deux points, il en coûterait encore 1,5 milliards de dollars. À combien de points devrait s'élever la nouvelle taxe de vente, à 15 p. 100, à 20 p. 100 ou à un taux de cet ordre?

M. Hale: Si le gouvernement exerçait sa discipline pour comprimer ses dépenses et. . .

Le président: En réalité, ces chiffres sont cités au petit bonheur la chance, n'est-ce pas?

M. Hale: Nous nous basons sur l'information fournie par le ministère des Finances, et nous avons posé

[Texte]

we have made a number of other assumptions which may or may not hold water. However, we also recognize, from the U.S. experience, that unless you set a percentage figure out for the world to see and then work towards it you will end up considerably watered down, as you, Mr. Chairman, will note, having made a number of speeches to the effect that the maximum federal-provincial tax rate should be reduced to 33% and finding that now at 45%. Obviously we have a long way to go before we get where you want to go and where we want to go.

Mr. Layton: Can I ask whether, in the proposal being made under recommendation 1, there is in their view to be a tax on incomes less than \$27,000? It is not mentioned.

Mr. Hale: Yes. We are not proposing the elimination of the income tax under \$27,000, Mr. Layton.

Mr. Layton: You are not.

Mr. Hale: We have not come up with a specific number.

Mr. Layton: Okay.

Mr. Attewell: On your recommendations on capital gains exemption that they include the sale of assets, I do not know if you were here for the full CFIB presentation or read their brief, but they apparently—it is on record today—have been persuaded by the arguments they have heard from Finance that this would be too complex a route to go. So I think I am right in saying that because of the complexity of trying to track assets, deal with assets, they feel it is worth the \$700 to incorporate and wrap those assets into a corporation and deal with sale of shares.

Mr. Hale: I am surprised Mr. Rosen was taken in by that one. We got the same line—

Mr. Attewell: You had a similar dialogue then, I gather?

Mr. Hale: We had a similar dialogue with the Department of Finance. The line we were given was: please, we cannot do it between now and December 1; it is very, very complex. I agree that there are problems in doing it and doing it right. However, it is not just a matter of the \$700 cost of incorporation.

• 2015

One of the objectives of tax reform as I understand it is reducing the number and increasing the general application of tax preferences is that the tax system should be made less intrusive on day-to-day business decisions. The limitation of the capital gains exemption to shares would effectively disqualify 80% of the existing business sales by corporations from eligibility.

[Traduction]

certaines hypothèses qui se vérifieront peut-être sans que cela soit certain mais ce que nous retenons de l'expérience des États-Unis, c'est que si l'on ne s'en tient pas à un pourcentage officiellement fixé en s'efforçant de l'atteindre, on finit avec des résultats complètement modifiés, comme vous en avez fait l'expérience, monsieur le président, vous qui avez, à de maintes reprises, préconisé un taux maximum de taxe fédérale provinciale de 33 p. 100 et constatez maintenant qu'on en est à 45 p. 100. Il nous reste, de toute évidence, bien du chemin à parcourir avant d'en arriver à votre objectif ainsi qu'au nôtre.

M. Layton: Puis-je vous demander, si, sans la proposition mentionnée à la recommandation 1, les revenus inférieurs à 27,000\$ seront imposés? Il n'en est pas fait mention.

M. Hale: Oui, nous ne proposons pas la suppression de l'impôt sur les revenus inférieurs à 27,000\$, monsieur Layton.

M. Layton: Je vois.

M. Hale: Nous n'avons pas proposé de chiffres précis.

M. Layton: Très bien.

M. Attewell: Vous recommandez que l'exemption d'impôt sur la plus-value s'applique également à la vente des avoirs, je ne sais si vous étiez présents pour l'exposé de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes ou si vous avez pris connaissance de leur mémoire. Cette organisation a néanmoins été convaincue—c'est ce qui ressort du compte-rendu de ce jour—par les arguments du ministère des Finances d'après lesquels cette proposition serait trop compliquée à mettre en oeuvre. Je ne pense donc pas me tromper en disant qu'en raison de la complexité de cette question des avoirs, il est préférable de constituer une société pour la vente de ces avoirs, ce qui coûte 700\$, et d'en faire une vente d'actions.

M. Hale: Je suis surpris de constater que M. Rosen s'est laissé faire sur ce point. On nous a servi le même argument...

M. Attewell: Vous aussi avez donc soulevé la question, si j'ai bien compris?

M. Hale: Nous avons effectivement eu un échange de vues avec le ministère des Finances, qui a argué de la complexité des calculs qui ne lui permettrait pas de terminer avant décembre. Je reconnais la difficulté à le faire, et à bien le faire, mais il ne s'agit pas simplement des 700\$ pour la constitution en société.

Je crois comprendre que l'un des objectifs de la réforme fiscale est de diminuer l'incidence des traitements fiscaux préférentiels et d'en augmenter l'application générale pour que le régime d'impôt ne constitue pas un obstacle quotidien aux décisions d'affaires. En limitant l'exonération en gains de capital aux actions on disqualifie en fait 80 p. 100 des ventes actuelles des sociétés.

[Text]

In order to qualify for the share sale, a great many businesses would either have to take a much lower sale price for their business or go into obscene contortions to get rid of those assets in order to put together a package a purchaser would buy and then be subject to all sorts of antiavoidance harassment by Revenue Canada.

You have a situation of double jeopardy—you know, heads I win, tails you lose. That appears to be the very opposite of Mr. Wilson's declared intention, the declared intention of reducing the number of corporate tax preferences and providing for equal treatment of business in comparable circumstances. It is an interference in normal business practices.

Obviously it is going to take a certain amount of caution to ensure that we do not have an SRTC-type situation subject to abuse. However, because the government is willing to bring in outside advisers and because they have expressed a willingness to bring in people who specialize in small business taxation, I think our suggestion of the formation of a public private sector task force—if your committee cannot come up with specific wording between now and November 15—could get us well on the way to having an asset sale provision in place before the phased-in capital gains changes take effect in 1990.

Mr. Dorin: I would like to bootleg in here with the permission of Mr. Attewell—which he has given me—because I think you are probably correct when you say 80% of sales are assets rather than shares. The reasons for that, for the most part, are tax-related reasons. The person buying the assets can then depreciate them. You cannot depreciate shares, and a variety of other things. What you are talking about is that the reasons relating to the current business practices are tax driven.

Mr. Hale: Not entirely, with respect, Mr. Dorin.

Mr. Dorin: Well, I was going to say, as opposed to other business purposes. You are making the case now that we should not interfere with these. I agree we should not interfere with regular business transactions; but if we are talking about an abnormal skew there for tax reasons, I am not sure you can say it is interfering to go the other route.

Mr. Hale: The small business accountants, whom we have consulted in all parts of the country—including in your riding, Mr. Dorin—have made a point to us that other business reasons are the predominant factor. It is known as access to financing. Most people buying a small business cannot come up with \$500,000 or \$1 million right out of the hat to plunk down on the table to pay cash. Peter Pocklington might be able to, but most of the rest of us are not that fortunate. If you are going to go to the bank to borrow \$100,000 or \$500,000 or \$1 million to buy into a business, you have to have the cashflow organized in such a way that the bank will listen to you and finance the deal.

[Translation]

Afin de se qualifier pour une vente d'actions, un grand nombre d'hommes d'affaires devraient accepter de vendre à un prix beaucoup plus bas ou faire des pieds des mains pour se débarrasser de ces actifs et ensuite faire l'objet de harcèlement de la part de Revenu Canada, motif anti-évitement.

Pas moyen de s'en tirer: pile je gagne, face tu perds. Cela semble aller directement à l'encontre des intentions déclarées de M. Wilson, soit de diminuer l'incidence des traitements fiscaux préférentiels et de traiter les entreprises dans des circonstances comparables de la même façon. Il s'agit là d'une intrusion.

Il est clair qu'il va falloir prendre garde pour éviter de faire ce qu'on a fait pour le CIRS si l'on ne veut pas d'abus. Néanmoins, parce que le gouvernement est prêt à engager des experts de l'extérieur et qu'il a manifesté sa préférence pour des gens spécialisés dans l'impôt sur les petites sociétés, si votre Comité n'arrive pas à trouver un texte définitif d'ici le 15 novembre, notre suggestion portant création d'un groupe d'étude représentant le secteur public et le secteur privé permettrait peut-être l'adoption d'une disposition relative à la vente des actifs avant que les changements progressifs relatifs aux gains en capital n'entrent en vigueur en 1990.

M. Dorin: Vu que M. Attewell m'a donné la permission, permettez-moi d'intervenir car je pense que vous avez probablement raison en disant que 80 p. 100 des ventes sont des actifs et non des actions. Les raisons sont essentiellement d'ordre fiscal. Quelqu'un qui achète des actifs peut les amortir. Ce n'est pas le cas pour les actions ni pour bien d'autres choses. Ce que vous dites, c'est que les pratiques commerciales actuelles sont axées sur l'impôt.

M. Hale: Désolé, monsieur Dorin, mais pas tout à fait.

M. Dorin: Eh bien, j'étais sur le point de dire au lieu d'autres objectifs commerciaux. Vous dites qu'on ne devrait pas intervenir dans ce genre de chose. Je suis d'accord qu'on ne devrait pas intervenir dans les transactions commerciales normales; par contre, si la courbe est fortement déformée pour des raisons fiscales, je me demande qui pêche par interférence.

M. Hale: Les comptables pour petites entreprises, que nous avons consultés dans tous les pays, y compris dans votre comté, monsieur Dorin, ont souligné que le facteur prédominant était un motif différent, ce qu'on appelle l'accès au financement. La plupart des gens qui achètent une petite entreprise n'ont pas 500,000\$ ni un million de dollars sous la main pour payer comptant. Peter Pocklington est peut-être dans ce cas, mais il est probablement un des seuls. Si vous vous adressez à une banque pour emprunter 100,000\$, 500,000\$ ou un million de dollars pour acheter des actions d'une entreprise, il faut que vos possibilités d'autofinancement soient organisées de telle sorte que la banque vous prête l'oreille et accepte de vous financer.

[Texte]

It is easier, we are told by our small business accounting specialists who are doing hundreds of these every year, to persuade the chartered banks—those great friends of small business—to make the loan for a business purchases when it is an asset and good will transaction than when it is a share transaction. I have to take their word for it.

The Chairman: Are you allowed to mortgage the asset? They can chattel the asset or pledge the asset in some way.

Mr. Layton: Does the chairman have a similar problem?

The Chairman: Yes. Your problem is how to pledge the share other than by putting it in an escrow account?

Mr. Dorin: Or once you buy the shares you could turn around and mortgage them. I think that is somewhat artificial.

Mr. Gagliano: On the same subject, Mr. Hale, one of the reasons most of the transactions of sales in small business are not done by sales of shares is because we are dealing with small corporations, mostly family-owned corporations, or one-shareholder corporations, where there is no control whatsoever over whether a possible liability may arise from that corporation or whether it will be taxed, or civil suits or anything else. And the buyer, when he buys, is assuming—

• 2020

The Chairman: A lot of debts and liabilities.

Mr. Gagliano: Exactly. He is liable for everything in that corporation. So buying the shares, if six months or two years after he bought the business somebody comes with a lawsuit for something that happened six months or a year before, he is liable to lose everything he has. So they prefer not to buy the shares and say look, I bought the assets and I have nothing to do with it; sue the company. He makes his own company. That is one of the reasons why, as you said, 80% of the transactions in small business are done on the assets instead of the shares.

Mr. Hale: That is a very valid point. I think it also points again to the fact that most small businesses do have a limited resale market. So when you do find a willing buyer, you do not want to put that person through the wringer because of your own tax situation; because if you pass that person up, if the business environment for that industry or that community changes... Say you are running a small business in some town in Saskatchewan that is dependent on the potash mine and you have a buyer three months or six months before the Americans surprisingly put a tariff on that potash. If you pass up that willing buyer, you may end up with the value of your business being half what it was before that external action.

So the matter of limited resale markets compounds the sort of thing you are saying, and they compound the financing problems. I know a number of business people

[Traduction]

Les comptables spécialisés dans la petite entreprise qui concluent des centaines de transactions du genre chaque année, nous disent qu'il est plus facile de persuader les banques à charte, les amis de la petite entreprise, lorsque le prêt est consenti pour l'achat d'un actif et d'une clientèle que lorsqu'il s'agit d'un achat d'actions. Je prends leur parole.

Le président: Êtes-vous autorisé à hypothéquer l'actif? Est-ce qu'il ne pourrait pas servir de gage ou de caution?

M. Layton: Est-ce que le président a le même problème?

Le président: Oui. Le problème, c'est que la seule façon de mettre en gage une action c'est de la faire entiercer.

M. Dorin: Ou bien vous pouvez les hypothéquer, même si c'est un peu artificiel.

M. Gagliano: Dans la même veine, monsieur Hale, l'une des raisons pour lesquelles la plupart des ventes dans la petite entreprise ne se font pas sous forme de ventes d'actions, c'est qu'il s'agit de petites entreprises, la plupart des entreprises familiales, ou des entreprises à propriétaire unique, pour lesquelles il est impossible de savoir si elle est responsable de dettes ou si elle sera imposée, ou si elle fera l'objet de poursuites au civil, etc. Et l'acheteur, quand il achète, part du principe que...

Le président: Il y a des tas de dettes.

M. Gagliano: Précisément. Il est responsable pour tout. Quand il achète les actions, si au bout de six mois ou de deux ans quelqu'un entame des poursuites contre lui pour quelque chose qui s'est produit six mois ou un an plus tôt, il risque de perdre sa chemise. Les gens préfèrent donc ne pas acheter les actions pour pouvoir dire: «J'ai acheté de l'actif, ça ne me concerne pas, poursuivez la compagnie.» Et il monte sa propre compagnie. C'est une des raisons pour lesquelles, comme vous dites, 80 p. 100 des transactions dans la petite entreprise sont des ventes d'actif et non des ventes d'actions.

M. Hale: C'est un argument très valable. Cela indique également que la plupart des petites entreprises ont des débouchés de revente limités. Ainsi, quand vous trouvez un acheteur, vous n'allez pas lui compliquer la vie à cause de votre propre situation fiscale; si l'acheteur vous échappe, et si le climat commercial pour cette entreprise ou si la collectivité change... Mettons que vous ayez une petite entreprise dans une petite ville de la Saskatchewan qui dépende d'une mine de potasse et qu'un acheteur se présente trois mois ou six mois avant que les Américains n'imposent brutalement des droits sur cette potasse. Si vous ratez votre vente, il se peut que les mesures prises par le gouvernement américain diminuent de moitié la valeur de votre entreprise.

Ainsi, le petit nombre d'acheteurs ne fait qu'aggraver la situation et aggraver le problème financier. Je connais un certain nombre d'hommes d'affaires qui auraient bien

[Text]

who wish they had been able to close deals for the sale of their businesses when they first had the opportunity, because they ended up, because of the volatile nature of the small business economy, accepting far, far less.

Mr. Attewell: I have a question in the area of automobiles. You have mentioned a few points on that, including the proposal to index that \$20,000 maximum consideration. But we have had some other witnesses here who would call that whole area, including the meal expense, loopholes—not a tax preference or anything, not an incentive, just outright loopholes. They would have the government or have the businesses wipe those out entirely, any benefits. In the case of meals, if it is an airline stewardess who had to stay over, include it in her salary. With other people, if you are working at Stelco, you pay for your lunch or whatever.

How do you support the need for the business meal, the entertainment deduction? Granted, it is being reduced to 80%. How do you really justify that?

Mr. Hale: Are you asking me to focus on the business meal?

Mr. Attewell: As one step, and then the auto.

Mr. Hale: Very simple. Many small business people and many self-employed individuals, commissioned sales people, find that lunches are the only time of the day in which they are free to meet clients. Most small business people and most commissioned sales people, real estate agents and so on, and a lot of Members of Parliament, I would suspect... if you do not have a constituent or somebody who is having a demand on your time at lunch, you will brown-bag it at your desk, you will have an extra cup of coffee, you may go downstairs to the local greasy spoon, if you are in an office building, or across the street to McDonald's. But you will not write that off. But by the same token, if you are going to take a client out, you may not go to Winston's, but you probably will want to convey a favourable impression. So that meal is in the nature of promotional expenses. It is a heck of a lot easier than going to a marketing consultant and buying a page in *The Ottawa Citizen* or a spot on CJOH.

That is, I think, a major difference between the worker in a factory and the person who is in business for himself. The workers in the factory know their paycheque is there next week—and if it is not, that they are going to get fairly sizeable severance pay. The business owner is out to try to have somebody buy his product or service next week. He or she is not going to spend that money wastefully, because conspicuous consumption is the fastest way into the poor house.

[Translation]

voulu pouvoir vendre leur entreprise dès qu'ils en ont eu la chance parce qu'en fin de compte, étant donné la nature volatile de l'économie de la petite entreprise, ils ont dû accepter un prix beaucoup plus bas.

M. Attewell: J'ai une question sur les automobiles. Vous avez mentionné certains points, y compris le projet d'indexation jusqu'à concurrence de 20,000 dollars. D'autres témoins qui ont comparu devant nous nous ont dit que tout ce qui était permis dans ce domaine, y compris les frais de repas, ne représentait ni un encouragement ni un traitement fiscal préférentiel, mais bel et bien une lacune de la part de l'impôt et ils recommandent l'élimination de ces avantages, soit que le gouvernement agisse, soit que l'entreprise le fasse d'elle-même. Dans le cas des repas, s'il s'agit d'une hôtesse de l'air qui est retardée et doit manger sur place, qu'on inclue le prix du repas dans son salaire. Pour les autres, si vous travaillez à Stelco par exemple vous devez payer votre déjeuner de toute façon.

Comment justifiez-vous les repas d'affaires, les frais professionnels? Le fait est qu'ils ont été ramené à 80 p. 100. Mais comment les justifiez-vous?

M. Hale: Vous voulez que je mette l'accent sur les repas d'affaires?

M. Attewell: Pour commencer, et passez ensuite à l'automobile.

M. Hale: Il y a un grand nombre d'hommes d'affaires et de petits hommes d'affaires qui travaillent pour eux, des vendeurs à commission, pour qui le seul moment de la journée où ils sont libres de rencontrer des clients est l'heure du déjeuner. La plupart des hommes d'affaires, la plupart des vendeurs à commission, des agents immobiliers etc., et un grand nombre de députés, je suppose... Si vous n'avez pas un électeur ou quelqu'un d'autre qui cogne à votre porte au moment du déjeuner, vous apportez votre propre déjeuner et mangerez à votre bureau, vous prendrez une tasse de café supplémentaire, vous pourrez même descendre au boui-boui du coin, si vous êtes dans un édifice ou si vous êtes en face d'un McDonald. Vous n'amortirez pas ce déjeuner. Parallèlement, si vous sortez un client, vous ne l'emmènerez peut-être pas chez Winston, mais vous devrez quand même lui faire une bonne impression. Le repas est donc une sorte de frais de promotion. C'est beaucoup plus commode que d'engager un consultant en marketing, de faire une page publicitaire dans le *Ottawa Citizen* ou d'acheter dix minutes sur CJOH.

À mon avis, il y a une énorme différence entre l'ouvrier d'usine et la personne qui travaille pour son compte. L'ouvrier d'usine touche son chèque de paye chaque semaine, sinon il aura droit à une indemnité de cessation de fonctions assez rondelette. L'homme d'affaires, lui, essaye de trouver un acheteur pour son produit ou son service. Il ne sait pas d'avance s'il va gaspiller son argent car s'il dépense trop vite il va se trouver rapidement sur la paille.

[Texte]

To the extent that there may have been abuses in the system in the past, the 80% rule, generally speaking, is not unfair. Even with the 100% rule there has been a double standard. When audited by Revenue Canada many small business people have their 50% of the bill thrown out, although as I said, you are not going to go to that particular restaurant if you are not taking somebody out. A big corporate executive or even a middle manager gets the company to pick up the tab, whereas a small business person is getting dinged for half. We are concerned that Revenue Canada have a level playing field and not apply a more stringent rule to small business than it applies to corporate executives.

• 2025

The 80% is also uniform with the United States. Given the tourist and travel industry, they would probably object if we had a more stringent rule in Canada than in the United States.

There is a third area. It is a point on which we agree with the Canadian Restaurant Association. When you are out of town on travel, it probably makes more sense to apply the same percentage write-off to business meals while you were out of town as to the accommodation, gasoline for your car or the airline ticket and as opposed to forcing you to break down your business meals from your travel costs. When you are doing travel vouchers, you do not separate the business meals. You put all your Visa or Mastercard slips together and total them. That is your claim. And if you exceed your limit, you have an argument with the person you answer to on your expenses.

To force people to break out their business meals and to figure out which was a cup of coffee, a cab or other incidental expenses creates a compliance cost, which encourages people to play games which do not have to be played. That was a long answer, but you asked an honest question and I tried to give you a straight answer.

Mr. de Jong: Before the committee meeting started, you mentioned it is your experience that many small business cannot make the total claim. The assessor comes along and only allows 50% of restaurant meals.

Mr. Hale: It is 50% or less.

Mr. de Jong: Could you elaborate on that? It is news to me.

Mr. Hale: I have talked to a lot of people who have been audited. Much of this was in the pre-1984 environment with Perrin Beatty. Perrin Beatty's report was designed to correct it. I have talked to many professional people and many self-employed sales people who have been told their half of the business promotion expenses was no-go.

Mr. de Jong: These were arbitrary decisions made by the assessor.

Mr. Hale: It appears so because the rule does not appear to have been applied universally. It seems to have

[Traduction]

Dans la mesure où il y a peut-être eu certains abus dans le passé, la règle des 80 p. 100 n'est pas injuste de façon générale. Même la règle des 100 p. 100 est injuste. Lorsque Revenu Canada fait des vérifications, 50 p. 100 du montant des factures de bien des petits entrepreneurs ne sont pas autorisés, alors même que, sans un invité, ils n'auraient pas déjeuné dans ce restaurant-là. Dans le cas d'un PDG, ou d'un simple directeur, c'est la compagnie qui paie la note alors que pour une petite entreprise, il n'y a que la moitié qui passe. Ce que nous voulons, c'est que Revenu Canada ait la même règle pour tous et ne traite pas plus durement la petite entreprise que les grosses.

Les 80 p. 100 correspondent aussi à ce qui se fait aux États-Unis. Étant donné l'importance de l'industrie touristique, les Américains protesteraient probablement si la règle était plus dure ici que chez eux.

Il y a un troisième point, et je suis d'accord là-dessus avec l'Association des restaurants canadiens. Quand vous êtes en voyage, hors de la ville, il serait probablement plus logique de réclamer la même proportion pour les diners d'affaires comme pour le reste plutôt que d'être obligé de séparer les repas des frais de déplacement, de logement, d'essence, de billets d'avion. Quand vous remplissez une note de frais, vous n'avez pas un poste séparé pour les diners d'affaires. Vous mettez tout cela sur votre carte Visa ou votre Mastercard et vous faites le total et le montant global est le montant que vous réclamez. Si vous dépassez votre limite, c'est à vous de le justifier auprès de la personne qui s'occupe des comptes de dépenses.

Si vous obligez les gens à ventiler leur repas d'affaires à voir à ce que représente le prix d'une tasse de café, un taxi ou autres frais divers, vous les encouragez à faire des entourloupettes inutiles. J'ai répondu assez longuement, mais je voulais répondre de façon directe à une question honnête.

M. de Jong: Avant le début de la réunion du Comité, vous avez dit savoir d'expérience qu'un grand nombre de petites entreprises ne réclamaient pas tous leurs frais. L'évaluateur peut n'autoriser que la moitié des frais de restaurants.

M. Hale: La moitié ou moins.

M. de Jong: Pourriez-vous être plus explicite? J'ignorais la chose.

M. Hale: J'ai parlé à des tas de gens qui ont fait l'objet des vérifications. Ces incidents remontent surtout à la période avant 1984 et le rapport de Perrin Beatty était destiné à rectifier la situation. J'ai parlé à un grand nombre de professionnels et un grand nombre de vendeurs qui travaillent pour leur compte, à qui on a refusé la moitié de leurs frais de promotion.

M. de Jong: Il s'agissait de décisions arbitraires faites par l'évaluateur.

M. Hale: Il semblerait, la règle apparemment n'ayant pas été appliquée de façon universelle. Par contre, il

[Text]

been applied in enough different cases that it has caused some concern about administrative inconsistency.

Mr. de Jong: Thank you.

Mr. Attewell: Could you give us some idea what you think is fairly reasonable about the automobile proposal and what you do not like about it?

Mr. Hale: The \$20,000 threshold, give or take a couple of thousand dollars, is a reasonable position, particularly because this is one of the things being balanced as part of the package to lower the overall tax rates. However, if we do not want to give too much competitive advantage to the Koreans and the Japanese in terms of relative car prices, you will probably want to adjust it on a fairly regular basis to account for differential purchasing power.

In terms of the 90-20 rule, it seems to us to be rather arbitrary to say that if you use your car 80%, 70% or 60% for business, you should only get 20% of capital cost allowance. I will use a personal example because I know the numbers. I use my car for 35,000 kilometers a year for business, not including trips to and from COSB. The resale value of my car will be perhaps 50% of what it would be if I was only driving the 15,000 personal kilometres a year. In other words, I would be able to get \$9,000 or \$10,000 for the car on resale, because I have a buy-back agreement to hold the lease cost to what I can afford, compared to \$5,000 that I will probably get for it, the Lord willing.

• 2030

I recognize that taking a car out of the showroom will result in a certain chunk of depreciation. But if somebody is making substantive business use, in effect they are lowering the resale value of the car. They are increasing the acquisition value of the next car. You cannot tell me that a salesman who is trying to cover ground in central Alberta is going to use public transit the same way as a civil servant getting around Ottawa.

Mr. Eastcott: He is not going to be driving a Jag or a Mercedes Benz either.

Mr. Attewell: I do not recall seeing a comment about the home office expense proposals. Do you have any comments on that?

Mr. Hale: I think the general direction is a fair one, setting down the principal place of business rule, or substantive use for entertainment. I think there is one area that may have been missed that you should give serious consideration to. That is someone who has a dedicated part of their home for office space who is on call 24 hours a day: real estate agents, who do a great deal of their business at home but who may be required to have an office somewhere else for corporate identity

[Translation]

semble y avoir suffisamment de cas pour qu'on se pose des questions sur la logique de l'administration.

M. de Jong: Merci.

M. Attewell: Pour l'utilisation de l'automobile, pouvez-vous nous donner une idée des aspects de la proposition que vous jugez raisonnable et des aspects que vous n'aimez pas?

M. Hale: Le plafond de 20,000\$ a 1,000\$ ou 2,000\$ près, est raisonnable; c'est en effet un des éléments qui est contrebalancé par la baisse du taux général d'impôt. Néanmoins, il faudrait peut-être l'ajuster assez régulièrement pour tenir compte de la différence du pouvoir d'achat, si vous voulez éviter de donner un trop grand avantage comparatif aux Coréens et aux Japonais.

Quant à la règle 90-20, il nous semble assez arbitraire de dire que si vous utilisez votre automobile 80, 70, 60 p. 100 du temps pour affaires, vous n'avez droit qu'à 20 p. 100 de déduction pour amortissement. Je vous citerai un exemple personnel, car je connais les chiffres. Je fais 35,000 kilomètres par an avec ma voiture pour affaires, et ça ne tient pas compte de mes aller et retour au CCPE. Si je revendais ma voiture, j'aurais probablement moitié moins que si je n'avais fait que les 15,000 kilomètres par année que je fais bon an mal an. En d'autres termes, je pourrais avoir 9,000\$ ou 10,000\$ si je revendais ma voiture, car j'aurais un accord de rachat destiné à limiter mes frais à un niveau tolérable, alors qu'autrement, je serais chanceux d'avoir 5,000\$.

Le simple fait qu'une voiture neuve soit sur la route signifie un certain montant de dépréciation. Mais si on se sert énormément de sa voiture pour des raisons commerciales, la voiture sera revendue à un prix plus bas, ce qui veut dire qu'on augmente ainsi la valeur de la voiture suivante. N'allez pas me dire que le vendeur qui rayonne dans le centre de l'Alberta peut utiliser des moyens de transport public comme le fonctionnaire qui se promène à Ottawa.

M. Eastcott: Il ne conduit pas non plus une Jaguar ni une Mercedes.

M. Attewell: Je ne pense pas que vous ayez mentionné les frais pour un bureau à domicile. Avez-vous quelque chose à dire là-dessus?

M. Hale: Je pense que de façon générale l'orientation est équitable, en fixant le lieu principal d'affaire ou d'utilisation à des fins promotionnelles. Mais il y a quelque chose qu'on a oublié et qui mérite notre attention. Supposez que quelqu'un ait dans sa maison à un bureau où on peut le rejoindre 24 heures sur 24: un agent immobilier, qui fait une bonne partie de son travail à la maison mais qui doit néanmoins avoir un bureau ailleurs pour des raisons commerciales; ou un

[Texte]

reasons; property managers; volunteer firemen in small-town Canada; and in some cases—

The Chairman: A volunteer fireman does not need an office, surely.

Mr. Hale: Well, perhaps if he is a captain—

The Chairman: He might need a bed and pole, but not much more than that.

Mr. Hale: Perhaps if they have management responsibilities in the local fire department—

The Chairman: Come on, Jack!

Mr. Hale: That is a possibility. Anyway... The permanent public service has not caught on as far in some parts of the country.

Mr. Attewell: Lifeguard. . .

Mr. Eastcott: I think the test in this issue is whether or not that individual has a distinct reason for having dedicated space apart from other corporate or office space.

The Chairman: The test proposed is use of the space to entertain clients.

Mr. Hale: Or a principal place of business.

Mr. Eastcott: In my particular instance, if I may use a personal example, I am a crisis manager and I am also an independent property manager. We work from the dawn hours sometimes until God knows when, and it is very important that I maintain files at home and I maintain keys and access for those properties apart from my traditional place of business.

Mr. Dorin: The question here is how much expense it causes you to incur to do that. It is one thing to keep a few files at home, etc.; it is another thing to say that you should be able to write off a certain portion of the cost of your house for CCA and all those kinds of things. That is what we are getting at here: how much incremental expense is there? It is the same issue, really, as the car one. It is a question of incremental expense. If you have a car anyway, how much more cost do you have through. . .?

The Chairman: Why should a lawyer who practises corporate law in a law firm and rarely if ever goes out to see a client be able to write off any car expense? The fact that he occasionally went to see someone for a business venture. . . Is that not just an occasional use, and if he really wants to collect it he charges the specific client the mileage?

Mr. Hale: That is a fair point, and you will note in our brief that we said "documented business use". So if somebody has documented business use of 5%, if they

[Traduction]

administrateur de biens immobiliers, un pompier bénévole dans une petite ville canadienne et même dans certains cas. . .

Le président: Un pompier bénévole n'a sûrement pas besoin d'un bureau.

M. Hale: Mais s'il est le chef des pompiers, il se peut. . .

Le président: Il a peut-être besoin d'un lit et d'un poteau, mais rien d'autre chose.

M. Hale: S'ils ont certaines responsabilités de gestion relativement au service de protection contre les incendies. . .

Le président: Allons, Jack!

M. Hale: C'est une possibilité. Bref. . . Les fonctionnaires ne sont pas au courant de ce qui se fait dans certaines régions du pays.

M. Attewell: Un sauveteur. . .

M. Eastcott: Je pense que le critère est de savoir si l'intéressé a une bonne raison d'avoir un bureau chez lui.

Le président: On a proposé comme critère l'utilisation de l'espace pour accueillir des clients.

M. Hale: Ou le fait qu'il s'agit du principal lieu d'affaire.

M. Eastcott: Dans mon cas particulier, si vous me permettez un exemple personnel, je suis un gestionnaire d'urgence et je suis également administrateur indépendant de biens immobiliers. Nous travaillons souvent jusqu'aux petites heures du jour et il est très important d'avoir des dossiers chez moi et je garde les clés pour avoir accès à ces propriétés dans un endroit différent de mon lieu d'affaire normal.

M. Dorin: La question est de savoir ce que cela vous coûte. C'est une chose que d'avoir quelques dossiers à la maison etc., c'est une autre de dire que vous devriez être en mesure d'amortir une partie des frais de votre maison en tant que déduction pour amortissement et tout le bataclan. C'est là où on veut en venir: qu'est-ce que ça vous coûte de plus? En fait, c'est le même problème que celui de la voiture. C'est une question de supplément de dépenses. Dans la mesure où vous avez déjà une voiture, qu'est-ce que ça vous coûte de plus. . .?

Le président: L'avocat qui travaille pour une étude spécialisée dans les pratiques commerciales, qui se déplace rarement pour voir un client, devrait-il pouvoir amortir ses frais d'automobile? Le fait qu'il se rende à l'occasion pour voir un client. . . Ne s'agit-il pas d'un usage occasionnel et s'il voulait vraiment faire ses frais, il pourrait facturer le kilométrage au client en question?

M. Hale: C'est un bon point et vous constaterez dans notre mémoire que nous avons précisé «usage commercial prouvé». Ainsi, si quelqu'un peut prouver l'utilisation

[Text]

want to go to the bother of claiming 5% then I suppose that is fair game.

The Chairman: Why would you not just say that is incidental? The fact is that you probably went to a PTA meeting too, and claimed that as advertising and promotion.

Mr. Hale: If you wanted to get away from the 9-20 rule by saying that you have to drive so many business kilometres a year, that would be a fair trade-off.

Mr. Dorin: We are talking here about incremental costs, and that is why I dragged this in, back from the office one.

Mr. Hale: Yes.

Mr. Dorin: It does not really cost you any more if you decide to use one of the bedrooms in your house as an office—as I do, for that matter; I use it as an office.

• 2035

Mr. Warner: What kind of business?

Mr. Dorin: That room is going to be there anyway. I cannot really justify saying there should be a tax write-off. I cannot chop it off my house and not heat it because I...

Mr. Hale: It is difficult to point to specific expenses. I suppose you could argue lighting. I suppose you could cover certain write-offs on business machines or whatever.

The Chairman: Do you not agree there has been an awful lot of abuse here?

Mr. Hale: Yes.

The Chairman: Some people have decided to play fun and games with the department, and it is about time we called spades on them and said okay, these kinds of expenses where you are trying to rip off the rest of your neighbours have to cease.

Mr. Hale: I think a line should be drawn. There is no problem. We have discussed this with accountants and so on who work 20 hours a week at home, and I suppose it is a cheap form of divorce insurance.

The Chairman: If you want divorce insurance, you buy divorce insurance. It is not deductible.

Mr. Hale: It is known as a marriage contract. That opens another can of worms, Mr. Blenkarn, which as a lawyer you may want to—

The Chairman: From a tax point of view you are probably better off divorced anyway.

Mr. Gagliano: If I may continue on the same topic, whether it be a home office or car expenses, after all this discussion, it seems to me Finance does not talk to Revenue Canada and Revenue Canada does not talk to Finance. While we are talking here tonight, in real life,

[Translation]

commerciale à raison de 5 p. 100, et qu'il veuille se donner la peine de réclamer ces 5 p. 100, je suppose que cela se défend.

Le président: Mais pourquoi ça ne ferait pas partie des frais divers? Fort probablement, vous êtes allés à une réunion de parents d'élèves et avez réclamé cela comme frais de promotion.

M. Hale: Si vous voulez éviter la règle 9-20 et dire que vous avez fait tant de kilomètres par année pour des fins commerciales, ce serait un compromis acceptable.

M. Dorin: Nous parlons ici d'une augmentation de coûts et c'est la raison pour laquelle je suis intervenu.

M. Hale: Bon.

M. Dorin: Si vous décidez de vous servir d'une des chambres à coucher chez vous comme bureau, ça ne vous coûte vraiment pas plus cher. De fait c'est ce que je fais moi-même; j'ai un bureau chez-moi.

M. Warner: Quelle sorte de bureau?

M. Dorin: De toute façon, cette pièce existe. Je ne peux vraiment pas justifier son amortissement. Je n'ai pas l'intention de supprimer cette pièce ou d'éviter de la chauffer sous prétexte que...

M. Hale: Il est difficile de préciser ce que cela coûte. Pour l'électricité, je suppose que c'est discutable. On pourrait probablement amortir certaines machines qui servent dans le bureau par exemple.

Le président: Ne reconnaissez-vous pas qu'il y a eu énormément d'abus dans ce domaine?

M. Hale: En effet.

Le président: Il y a des gens qui ont décidé de faire des entourloupettes au ministère et il est grand temps qu'on leur dise que ce genre d'abus n'est plus tolérable et qu'il n'est plus permis de voler aux dépens de ses voisins.

M. Hale: Il faut faire la ligne de démarcation. Pas de problème là-dessus. Nous en avons discuté avec des experts-comptables qui travaillent 20 heures par semaine chez eux ce qui est probablement une façon peu coûteuse d'avoir une assurance-divorce.

Le président: Si vous voulez une assurance-divorce, achetez une assurance-divorce. Ce n'est pas déductible.

M. Hale: On appelle cela un contrat de mariage. Encore une boîte de Pandore, monsieur Blenkarn, et en tant qu'avocat, vous...

Le président: Sur le plan fiscal, il est de toute façon préférable d'être divorcé.

M. Gagliano: Pour continuer dans la même veine, qu'il s'agisse d'un bureau chez soi ou de frais d'automobile, après toute cette discussion, il me semble qu'il n'y ait pas de communications entre le ministère des Finances et Revenu Canada. Alors que nous discutons ici ce soir, il y

[Texte]

when somebody is audited—the example the chairman used of the lawyer—he is asked exactly... you have to give the mileage of your car. Everything is related and proportional.

Really, you give the impression that a salesman uses a Mercedes. This was in the past. I can tell you before 1984 I was in practice. You have the idea that everybody is getting away with a bunch of deductions. I can tell you some might get away because they are lucky enough not to be audited. But if they get audited, they really get it. I can tell you Revenue Canada is very arbitrary on that. So I think the principle here—

The Chairman: I would agree with you. They are very arbitrary when you try to diddle the system.

Mr. Gagliano: When we are talking here about a salesman and a lawyer, there is a difference as between night and day. A salesman today without a car... I do not know how many sales or commissions he would make. So there is a limit.

My first question would be on your recommendation—and I am glad you make the recommendation—that the federal government expand its use of private-sector advisers and consultants and include a number of small business taxation experts from small independent firms. Sometimes you wonder whether Finance is living on the moon or on the Earth. Sometimes the proposals, whether on tax reform or on any other tax measures, do not correspond to reality.

In your third recommendation you asked that the Income Tax Act be simplified. A straight question: Do you believe this tax reform package simplifies the taxation act or reduces the paper burden? I am referring to phase one and phase two—the whole package—because whether we like it or not, it could be phase one or phase two, but one day we will have to face the reality.

Mr. Attewell: Do you want to include the transition rules in that question?

The Chairman: Why not?

Mr. Attewell: Why not? That will make it more complex.

Mr. Hale: Phase one does not do a great deal to simply the Income Tax Act. About phase two, it depends on whether the federal government follows through on the proposal for a joint federal-provincial sales tax, which I think shows a great deal of responsiveness to comments from the real world, or whether it attempts a go-it-alone approach to federal sales tax reform, which would be an unmitigated fiasco in terms of alleged tax reform and tax simplification.

Mr. Gagliano: I will not go into the capital gain thing gain. I think I heard enough about cars for my satisfaction.

[Traduction]

a des gens qui font l'objet de vérifications—l'exemple de l'avocat cité par le président—on lui demande précisément... Il doit indiquer le kilométrage sur sa voiture. Tout est relié et proportionnel.

En fait, vous donnez l'impression que le vendeur roule en carrosse. C'était le cas autrefois. Je peux vous parler d'avant 1984 quand j'exerçais. On avait l'impression que tout le monde avait droit à toutes sortes de déductions. Je vous le dis carrément: il y en a qui s'en sont tirés parce qu'ils n'ont pas fait l'objet de vérifications. Mais quand cela arrive, vous y passez. Je peux vous dire que Revenu Canada est très arbitraire à cet égard. Je pense donc que le principe ici...

Le président: Je suis bien d'accord avec vous. Revenu Canada est très arbitraire quand vous essayez de resquiller.

M. Gagliano: Quand on parle d'un vendeur et d'un avocat, c'est le jour et la nuit. Le vendeur aujourd'hui qui n'a pas d'automobile... Je me demande combien de ventes il peut faire ou combien de commissions il peut toucher. Il y a une limite.

Ma première question concerne votre recommandation—et je suis heureux que vous l'ayez faite—portant que le gouvernement fédéral engage davantage de consultants et d'experts du secteur privé et du secteur public, y compris un certain nombre d'experts en fiscalité de la petite entreprise et travaillant pour de petites sociétés indépendantes. On se demande parfois si le ministère des Finances est sur terre ou sur la lune. Ses propositions, qu'il s'agisse de réforme fiscale ou de toutes autres mesures fiscales, n'ont souvent rien à voir avec la réalité.

Dans votre troisième recommandation, vous demandez que la Loi de l'impôt soit simplifiée. Une question directe: pensez-vous que cette réforme simplifie la Loi ou diminue la paperasserie? Je parle des étapes 1 et 2 parce que, que cela nous plaise ou non, qu'il s'agisse de la première ou de la deuxième étape, elles seront un jour implantées.

M. Attewell: Est-ce que vous incluez les règles de transition dans votre question?

Le président: Pourquoi pas?

M. Attewell: Pourquoi pas? Cela compliquera les choses.

M. Hale: L'étape 1 ne fait pas grand-chose pour simplifier la loi. Quant à l'étape 2, cela dépendra de la décision du gouvernement au fédéral de donner suite à la proposition d'une taxe fédérale-provinciale mixte, qui à mon avis répond bien à la réalité d'aujourd'hui, ou s'il essaie de mettre en oeuvre une réforme de la taxe de vente uniquement pour le fédéral, ce qui serait certainement un échec retentissant si vous le jugez en fonction de la simplification.

M. Gagliano: Je n'ai pas l'intention de remettre les gains en capital sur le tapis. Personnellement, j'ai assez entendu parler de l'automobile.

[Text]

[Translation]

• 2040

On recommendation 7, the payroll tax deductions on a weekly basis, your recommendation is very interesting because you are not saying there should be no weekly tax reduction. You say to put a ceiling of \$50,000 a month on it. I assume when you put on that \$50,000 ceiling per month you had some figures or some experience. If somebody has to remit \$50,000 a month in payroll tax deductions, they would no longer be considered a small business. Do you have some figures?

Mr. Hale: We have done a certain amount of consultation on that, Mr. Gagliano. We do not like the idea of weekly remittances, but in terms of the actual dollars involved as opposed to the shell game to con Wall Street, the government will be collecting its billion dollars two weeks faster next year.

We recognize there is up to \$140 million a year there. That is not chicken feed. If we asked you to forgo the \$140 million, as Mr. Attewell correctly pointed out, you would probably come back to us and ask where you wanted us to find another \$140 million.

The reason for where we set the proposed threshold is very simple. For the vast majority of small and medium-sized businesses this is not cost effective. We asked a number of accountants what they felt it would cost their clients to fill out 52 TD-7-ARs a year with supporting internal documentation, bearing in mind that most small businesses do not go to the bank to have their payroll done and most of them are not yet computerized for purposes of payroll. The answer was about \$850 a year or an additional \$20 to \$25 per remittance.

The Chairman: For those who are on the bank payroll system, have a computer house doing the payroll system or do computer systems in-house, would it not be just as easy to remit weekly if you paid weekly or monthly if you paid monthly?

Mr. Hale: There is still a certain amount of reprogramming involved. There are also bookkeeping transactions. It might not be \$25 per transaction. If you are computerized, it would be somewhat easier. There are still steps taken. Even in big businesses I am told it costs \$25 to put out a cheque. The costs are greater.

The cost of compliance relative to the dollars being collected by Ottawa is totally disproportionate. To maintain the credibility of the government's paper burden reduction program for small and medium-sized businesses, and to ensure that the costs of compliance are not totally out of line with the amount of revenue collected, a \$50,000 a month threshold, somewhere about 100 employees, would be very reasonable.

You might lose \$15 million directly, but it would be mitigated by the fact that the additional \$15 million costs to the private sector would all be written off against

Recommandation 7, les déductions d'impôt hebdomadaire: votre recommandation est fort intéressante car vous ne dites qu'on devrait exclure la réduction d'impôt hebdomadaire. Vous préconisez un plafond de 50,000\$ par mois. Je suppose que pour en arriver là, vous vous êtes basé sur certains chiffres ou sur une expérience vécue. Si quelqu'un doit verser 50,000\$ par mois sous forme de déductions à la source, il ne s'agit plus d'une petite entreprise. Avez-vous des chiffres?

M. Hale: Nous avons effectué certaines consultations sur ce sujet, monsieur Gagliano. Nous n'aimons pas l'idée des versements hebdomadaires, mais mêmes si les sommes que cela représente ne se comparent pas à celles qui se trafiquent pour déjouer Wall Street, il faudra au gouvernement 15 jours de moins l'année prochaine pour percevoir son milliard de dollars.

Nous savons que cela représente environ 140 millions de dollars par année, ce qui n'est pas de la petite bière. Si vous nous demandez de faire une croix sur ces 140 millions, comme M. Attewell l'a fait justement remarquer, vous pourriez peut-être nous suggérer où puiser cette somme en remplacement.

La raison pour laquelle nous avons fixé ce seuil est très simple. Dans la majorité des cas, pour la petite et la moyenne entreprise, ce n'est pas rentable. Nous avons demandé à un certain nombre de comptables ce que cela coûterait à leurs clients de remplir 52 TD-7-ARs par année sans documentation justificative, en n'oubliant pas que la plupart des petites entreprises ne font pas faire leur liste de paye par la banque et que la plupart d'entre eux n'utilisent même pas d'ordinateur. La réponse était 850\$ par année, soit de 20 à 25\$ l'unité.

Le président: Pour ceux qui font faire leur liste de paye par la banque, par un ordinateur personnel ou par une maison spécialisée, ne serait-il pas aussi simple de faire les versements chaque semaine si vos employés sans payer à la semaine ou chaque mois s'ils sont payés au mois?

M. Hale: Cela représente encore une certaine reprogrammation. Sans parler des inscriptions aux livres. Ça ne coûterait peut-être pas 25\$ par transaction. Avec l'ordinateur, ce serait peut-être un peu plus facile. Mais il y a quand même des choses à faire. Et même dans les grosses entreprises, on me dit que ça coûte 25\$ pour l'émission d'un chèque. Les coûts sont plus élevés.

Il n'y a pas commune mesure entre les frais que cela représenterait et l'argent que cela rapporterait à Ottawa. Pour maintenir la crédibilité du gouvernement qui veut diminuer la paperasserie pour la petite et la moyenne entreprise et pour s'assurer que cela n'entraînera pas de frais disproportionnés par rapport aux sommes que cela rapporterait, un seuil de 50,000\$ par mois, représentant une centaine d'employés, semble fort raisonnable.

On perdrait peut-être directement 15 millions. L'équivalent des 15 millions de frais supplémentaires encourus par le secteur privé et qu'il pourrait déduire de

[Texte]

taxable income. It simply does not make sense from a cashflow standpoint.

Mr. Attewell: The figures are not insignificant. The accelerated cashflow is something like \$2.6 billion. The 10% factor on it the government has is a quarter of a billion a year.

• 2045

I have not seen the details of the current proposal of how they would carry it out. However, there are other areas of income tax where you could just simply make estimates for the first three weeks and reconcile on your month-end one. Most businesses, whether they have 30 people or 32 people or whatever, know what happened last month and the month before.

Would your agitation or whatever change dramatically if...? Let us forget the simplicity. It is just writing a cheque three times a month. The accounting part of it takes over with the fourth submission at the end of the month when you can deal with actual number of person-days or whatever.

Mr. Hale: The cost of compliance relative to the amount of cashflow involved for a small business would be substantive.

Mr. Attewell: It is not necessarily the complexity, but rather the cashflow, is it?

Mr. Hale: Yes, it is a mechanical—

The Chairman: Can I ask a question about the cashflow? As you know, one of the continuous problems is that when businesses are in trouble, they usually wind up not making a remittance to the government for tax deducted at source when they should. One of the problems of small business people who come to my office is that when they are in trouble, they often do not pay on time. Then they wind up getting garnisheed and sued and so on. They want me to see if I can interfere with the Minister of National Revenue on their behalf.

It seems to me that this business of allowing 45 days' credit on taxes that should have been deducted has a loss problem to it and a trustee problem. It might well be better off to solve it by insisting that a deduction be made and remitted as it is made. I wonder if you could give us your comments on this.

Mr. Hale: It seems to me that the government wants to have its cake and eat it too. We have raised the issue with the government about the Crown priority over unpaid employees in the case of a business bankruptcy. They say they cannot give employees priority.

The Chairman: If they gave it up, would you be happy to remit?

Mr. Hale: The answer is still no. We might compromise on the threshold.

The Chairman: I just gave you the Crown priority in place for remittance.

[Traduction]

ses revenus imposables. Du point de l'encaisse, ça ne tient pas debout.

M. Attewell: Les chiffres sont assez importants. L'encaisse accélérée représente environ 2.6 milliards de dollars. Et les 10 p. 100 du gouvernement représentent un quart de milliard chaque année.

Je ne sais pas exactement comment la proposition actuelle sera concrétisée. Toutefois, en matière d'impôt, on peut à d'autres égards faire de simples estimations pour les trois premières semaines et faire concorder la dernière semaine du mois. Pour la plupart des entreprises, qu'il y ait 30 ou 32 employés, il est facile de savoir ce qui s'est produit le mois précédent ou le mois d'avant.

Est-ce que votre attitude changerait du tout au tout si...? Qu'il ne soit plus question de simplicité. Il suffirait de libeller un chèque trois fois par mois. La comptabilisation se ferait au moment du quatrième chèque, à la fin du mois, quand on aurait entre les mains les données concernant le nombre de jours-personnes.

M. Hale: Pour une petite entreprise, le coût de cette mesure serait énorme par rapport aux liquidités totales.

M. Attewell: Vous dites que ce n'est pas une question de complexité mais plutôt de liquidités, n'est-ce pas?

M. Hale: Oui, c'est le mécanisme...

Le président: Puis-je vous poser une question concernant les liquidités? Comme vous le savez, et cela revient sans cesse, quand une entreprise est en difficulté, on constate que les paiements au contrôleur général pour les impôts déduits à la source n'ont pas été faits à temps. De petits entrepreneurs en difficulté viennent me voir à mon bureau, et souvent je constate que les paiements n'ont pas été faits à temps. Alors il y a des saisies ou des poursuites. Ces petits entrepreneurs me demandent si je peux intervenir auprès du ministre du Revenu national.

Il me semble que donner un sursis de 45 jours avant d'exiger le paiement des impôts déduits à la source signifie une perte et des difficultés de fiducie. Il vaudrait peut-être beaucoup mieux résoudre cela en exigeant que le paiement soit fait au moment où l'on fait la déduction. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Hale: Il me semble que le gouvernement veut avoir le beurre et l'argent du beurre. Nous avons soulevé cette question auprès des autorités quant à savoir qui de la Couronne ou des employés non rémunérés devait avoir la priorité en cas de faillite. On nous a répondu qu'on ne pouvait pas donner la priorité aux employés.

Le président: Si on changeait d'avis, est-ce que vous accepteriez de faire les paiements?

M. Hale: Pas plus. Nous serions prêts à un compromis quant au seuil.

Le président: Je viens de troquer la priorité de la Couronne pour un versement plus rapide.

[Text]

Mr. Hale: It would mitigate it, but for those healthy businesses who meet their obligations, which is 90% of the business community, it would still not offset the impact of extra administrative costs.

If Revenue Canada were to follow up source deductions that are not remitted on time or that show a significant discrepancy—in other words, those where somebody sends in only 50% of the source deductions as opposed to the full amount owing—it is a fair deduction.

The Chairman: This is not an uncommon form of problem.

Mr. Hale: I know. If you are blatant about it, Revenue Canada should be on top of it. Very often we have people getting into trouble because they go on doing it for two and three months. I had one situation, even in our own organization, where we had a cashflow problem about six or seven years ago. The person responsible did not send in the source deductions for six months, and it took six months for Revenue Canada to get around to telling us about it. On the one hand, while the jackboot tactics are not as bad as they used to be, a certain amount of administrative efficiency on the part of Revenue Canada in following up, if there is a significant discrepancy in the account, would probably deal with the problem you are talking about.

Mr. Layton: Yes, sure. If you do not make your personal quarterly payments, you just get hit with the penalties.

Mr. Dorin: I was going to say—

Mr. Hale: You get hit with the penalties regardless.

Mr. Layton: Make them high enough.

Mr. Hale: There should be a phone call after one month to ask what the problem is, rather than waiting three months.

Mr. Dorin: Surely you are not telling us that we should hire another whole raft of auditors and tax collectors to keep tabs on every taxpayer. There is an element of trust there. The penalty, if you like, for not keeping up are those interest charges and penalties that go along with it. I am not sure you are really saying that if the cheque does not arrive the day it is expected, somebody should be phoning you and asking where it is.

Mr. Hale: Of course we are not. If you send it through Canada Post, you know darned well it is not going to arrive.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): This is another matter.

Mr. Hale: Now that you have taken away the date of cancellation on the letter—

• 2050

The Chairman: How about if we insist that businesses use a member of the clearing house to pay their taxes and never go to Canada Post?

[Translation]

M. Hale: Cela permettrait d'arranger les choses un peu mais pour les entreprises saines, qui respectent leurs obligations, c'est-à-dire 90 p. 100 des affaires, cela ne compenserait les coûts administratifs supplémentaires.

Si Revenu Canada était vigilant à l'égard des déductions à la source qui ne sont pas versés à temps, et où il y a un retard important, c'est-à-dire à l'égard de ceux qui n'envoient que 50 p. 100 des déductions plutôt que la somme totale, ce serait acceptable.

Le président: Le problème est assez courant.

M. Hale: Je sais. Pour dire les choses crûment, Revenu Canada devrait être à son affaire. Très souvent, les gens sont en difficulté parce qu'ils laissent s'écouler deux ou trois mois. Même dans notre organisation, nous avons fait face à une situation de ce genre. Nous éprouvions des difficultés de liquidités il y a six ou sept ans. La personne responsable n'a pas envoyé les déductions à la source pendant une période de six mois et il a fallu à Revenu Canada six mois pour nous rappeler à l'ordre. Par ailleurs, même si le régime sévère est désormais révolu, il faudrait une certaine efficacité administrative de la part de Revenu Canada qui pourrait garder un oeil sur les comptes qui accusent des retards graves et cela résoudrait sans doute le problème dont nous parlons.

M. Layton: Je veux bien. Ceux qui ne verseraient pas leurs paiements trimestriels personnels, devraient être frappés d'une amende.

M. Dorin: J'allais dire. . .

M. Hale: L'amende est imposée de toute façon.

M. Layton: Il faudrait qu'elle soit assez élevée.

M. Hale: Il faudrait qu'après un mois de retard, il y ait un coup de téléphone afin de voir quel est le problème, et qu'on n'attende pas trois mois.

M. Dorin: Vous n'allez pas nous dire qu'on devrait embaucher toute une autre équipe de vérificateurs et de percepteurs d'impôt pour surveiller chaque contribuable. Il faut que la confiance règne. Ainsi, l'amende ne couvre que l'intérêt et la pénalité. Est-ce que vous voulez vraiment dire que si votre chèque n'arrive pas au jour dit, quelqu'un devrait vous téléphoner pour vous demander ce qui se passe?

M. Hale: Pas du tout. Si le chèque est envoyé par la poste, on sait très bien qu'il risque de ne pas arriver.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): C'est autre chose.

M. Hale: Maintenant qu'on a retiré le cachet d'oblitération. . .

Le président: Et si nous exigeons que les entreprises se servent des chambres de compensation pour verser les impôts et qu'ils n'aient pas recours à la Société canadienne des Postes?

[Texte]

Mr. Dorin: That is an option available.

Mr. Hale: That is an option that is available. We could also calculate the cost of standing in bank lines now that they have cut down on the number of—

Mr. Dorin: Let us be serious about it. The reason for the problem with postal dates—

The Chairman: You could always put it in the mail, you know.

Mr. Dorin: I was in small business, too, so I understand all these things. I always ran everything to the Post Office—whether it was Revenue Canada or any other accounts payable—and then sat on it for a week or so before I put it in the mail. With postal machines, you know how that works, I do not have to tell you.

Mr. Hale: Canada Post is catching up on the cancellation dates because they are now so touchy about their own delivery record that if you do that, you may just see another cancellation date on the envelope. The system is not foolproof.

Mr. Dorin: Is the question one of complexity or a question of cashflow?

Mr. Hale: It is primarily a question of administrative, regulatory pollution as opposed to a question of cashflow. If it were purely cashflow, we could have all these arguments over whether you should pay, dot on the nose, or not. What we are saying is that you cannot have it both ways. You cannot come to small business telling us that you are trying to simplify our paper burden, and then increase the number of tax forms we have to fill in from 12 income tax forms, or TD-7 ARs, to 52. You might as well tell the small business to pack up his tent—

An hon. member: And 104 in Quebec.

Mr. Hale: Yes, 104 in Quebec, thank you.

The Chairman: Mr. Gagliano.

Mr. Gagliano: Payroll deductions are a very complex matter. I think it was this spring when we had the results of a study done by the federal government and the provincial governments. It was the first time the federal and the provincial ministries of small business got together and studied what was the paper burden problem with small business. One of the major problems was the one resulting from payroll deductions, remittance compliance, and sales tax remittance compliance.

Are we talking about federal sales tax? That is the question I want to ask you. If the federal government leads in asking for weekly deductions, do you not think that the joint committee would ask for the same thing, or the parity committee, or the medicare plan that you might have, or whatever you have. It is not only one cheque to the federal. You might have to do five or six

[Traduction]

M. Dorin: Ce serait une façon de procéder.

M. Hale: Ce serait une façon de procéder. Il faudrait également calculer le coût du temps passé à faire la queue dans les banques puisque désormais on a diminué. . .

M. Dorin: Parlons sérieusement. La difficulté avec les cachets postaux. . .

Le président: Rien n'empêcherait de se servir de la poste.

M. Dorin: J'ai été un petit entrepreneur, moi aussi, et je comprends toutes ces difficultés. Pour tout, pour faire mes paiements à Revenu Canada ou régler les autres factures, je me servais de la poste mais j'attendais environ une semaine. Vous savez très bien comment fonctionnent les machines à timbrer.

M. Hale: La Société canadienne des Postes essaie de faire un redressement dans les dates d'oblitération car elle se préoccupe énormément des sa réputation pour ce qui est de la livraison et cela signifie vraisemblablement que l'on voit un autre cachet d'oblitération sur l'enveloppe. Le système n'est pas à toute épreuve.

M. Dorin: Est-ce que c'est une question de complexité ou une question de liquidités?

M. Hale: C'est avant tout une question de pollution administrative et réglementaire plutôt qu'une question de liquidités. Si c'était uniquement une question de liquidités, on pourrait reprendre les arguments pour ou contre une exigence de paiement rigoureuse. Vous ne pouvez pas gagner sur les deux tableaux. Vous ne pouvez pas dire aux petites entreprises que vous essayez de simplifier la paperasserie et par ailleurs augmenter le nombre des formulaires qui passeraient de 12 formulaires d'impôts, les TD-7 ARs, à 52. Cela équivaut à dire aux petites entreprises qu'il vaudrait mieux qu'elles ferment leurs portes. . .

Une voix: C'est 104 au Québec.

M. Hale: C'est cela. Merci.

Le président: Monsieur Gagliano.

M. Gagliano: Les déductions sur les rémunérations sont très complexes. Je crois que c'est au printemps dernier que l'on a reçu les résultats d'une étude faite par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Pour la première fois les ministères responsables des petites entreprises aux paliers fédéral et provincial se sont mis ensemble pour étudier le problème de la paperasserie des petites entreprises. Un des gros problèmes provient des déductions à faire sur les rémunérations, des paiements qui s'ensuivent de même que des paiements pour la taxe de vente.

Est-ce qu'il s'agit ici de la taxe fédérale de vente? C'est la question que je voulais vous poser. Si le gouvernement fédéral est le premier à demander des déductions hebdomadaires, ne pensez-vous pas que le comité mixte, ou encore le comité paritaire ou le régime de santé en feront autant? Il ne s'agit pas d'un seul chèque au gouvernement fédéral. Cela signifiera sans doute cinq ou

[Text]

cheques every week. Every Monday, as Mr. Attewell said, it is still going to be crazy just to reconcile at the end of the month.

Mr. Eastcott: It is distinctly part of the problem. Traditionally small businesses do not pay weekly, first of all. If they have to do the calculations for a weekly or bi-weekly remittance, it may not coincide with their pay period. Even if they do, they are going to have to go back and do more reconciliation at the end of the month to bring everything back into order. Anybody who has run a small business knows that.

Mr. Hale: I appreciate your having read our previous material. Mr. Gagliano, because that is very much the case. As a matter of fact, I was speaking with one provincial treasurer, who shall remain nameless, about this weekly remittance issue and he said that was a great idea and that he would like to do the same thing with the provincial sales tax. Now, I can just think of the small retailer having to fill out 52 provincial sales tax forms every year even if we never get the federal-provincial sales tax—for example, print shops which have to fill out 52 federal sales tax forms, 52 provincial sales tax forms, 52 source deduction forms, plus provincial medicare, plus perhaps municipal taxes. There are eight or nine separate tax forms that the average small business person has to fill out on a regular basis. Let us not just look at this in isolation.

Mr. de Jong: I wanted to zero in just a bit on the point you were making in terms of having some sense of parity between the U.S. tax system and the Canadian tax system.

• 2055

I believe somewhere in your brief you mention as well that you felt the Canadian tax rates were higher than those of the U.S., although there have been other studies that would indicate, everything considered, there are lower social security-type taxes here as opposed to higher ones in the United States. You also look at it from some of the taxes imposed by the state in some areas, municipalities and so forth, and overall it comes out quite favourably.

Mr. Hale: The point you raised is a valid one, Mr. de Jong. We were commenting on the level of personal income tax rates, because after sales taxes they tend to be the most visible to people who are thinking about the level of their income taxes and choosing options.

I recognize—and we have had this discussion before, perhaps even at this committee—that the person who simply receives 70% of his paycheque in take-home pay at the end of the week does not think much about the tax bite. By the same token, Canada spends 52% on its national income on public goods and services, compared with 37% average in the United States. Obviously our

[Translation]

six chèques par semaine. Tous les lundis, comme l'a dit M. Attewell, il faudra s'affairer pour faire les rapprochements de fin de mois.

M. Eastcott: Cela fait certainement partie du problème. Par le passé, les petites entreprises ne faisaient pas leurs paiements toutes les semaines, d'une part. Si elles doivent faire des calculs pour faire des versements hebdomadaires ou bi-hebdomadaires, cela ne coïncidera pas automatiquement avec leurs périodes de rémunération. Même s'il y avait coïncidence, il faudrait de toute façon faire des rapprochements de fin de mois pour équilibrer le tout. Quiconque a été à la tête d'une petite entreprise sait cela.

M. Hale: Monsieur Gagliano, je sais que vous avez lu ce que nous vous avons envoyé parce que les choses sont tout à fait ainsi. En fait, j'ai parlé à un trésorier provincial, que je ne nommerai pas, à propos de ces paiements hebdomadaires et il a dit que c'était une très bonne idée et qu'il voudrait qu'on fasse la même chose pour la taxe de vente provinciale. J'ose à peine imaginer ce que sera la vie d'un petit détaillant qui devra remplir 52 formulaires de taxe de vente provinciale tous les ans même s'il n'a pas de taxe fédérale-provinciale sur les ventes... Par exemple, les imprimeries qui auraient à remplir cinquante-deux formulaires de taxe de vente fédérale, cinquante-deux formulaires de taxe de vente provinciale, cinquante-deux formulaires de déductions à la source, plus le régime de santé provincial et, encore peut-être, des taxes municipales. Il y a huit ou neuf formulaires qu'une petite entreprise moyenne doit remplir couramment. Que cela ne soit pas considéré isolément.

M. de Jong: Je voudrais revenir un instant à ce que vous avez dit concernant une certaine parité entre le régime fiscal américain et le régime canadien.

Vous dites notamment dans votre mémoire que les taux d'impôt canadiens seraient plus élevés que les américains, même s'il y a d'autres études qui démontrent, tout bien pesé, que les impôts pour la sécurité sociale sont ici inférieurs à ce qu'ils sont aux États-Unis. Quand on considère certaines taxes imposées par l'état dans certains secteurs, les taxes municipales etc., dans l'ensemble, la situation est plutôt favorable.

M. Hale: Ce que vous venez de dire est tout à fait vrai, monsieur de Jong. Nos remarques portaient sur les taux d'impôts sur le revenu des particuliers, parce qu'après les taxes de vente, ce sont les impôts les plus visibles quand les gens se mettent à réfléchir à leurs impôts et à d'autres issues.

Je reconnais, et on en a déjà parlé, peut-être même ici en comité, qu'une personne qui ne reçoit que 70 p. 100 de son chèque de paye à la fin de la semaine, ne trouve pas ça très glorieux. En même temps, le Canada consacre 52 p. 100 du revenu national à des biens et services publics, alors que la moyenne est de 37 p. 100 aux États-Unis. Manifestement, notre fardeau fiscal total devra être

[Texte]

total tax burden will ultimately be somewhat greater, if we do not want to bankrupt ourselves, like Mexico.

However, for personal income tax, we believe those systems should be comparable and for corporate income tax we believe they should be roughly comparable, in order not to create an incentive for economic activity to move across the border. Bearing in mind that you would probably not appreciate my quoting a free market economist on the subject, I would like to refer to the comments of Lester Thurow, who is a rather well-respected advocate of industrial strategies and probably the best-known dirigiste economist in the United States today. His comment is that the relationships between nations with heavy trading interrelationships show that relative personal and corporate marginal rates are extremely important. In other words, Austria's tax rate is of very little importance compared to anybody but West Germany. Canada's income tax rate is of relatively little importance compared to Japan, but it is of very great importance compared to the United States.

Yes, we are concerned about the total tax burden. You have an extremely valid point that it is important the cumulative impact of taxes does not continue to increase as it has over the last three years, but we support Mr. Wilson's efforts at rebalancing the sources of income, as long as promises to offset the regressive impact of sales tax changes, for lower-income Canadians, are followed through.

Mr. de Jong: Do you have any idea what the effective tax rate is for small business?

Mr. Hale: The effective tax rate I think is in the area of 13.8% according to the white paper, both before and after phase one. That is for those small businesses that report a profit.

The Chairman: What about incorporated?

Mr. Hale: Incorporated business that report a profit. . . For sole proprietorships, we are probably all over the map and it is probably hard to get meaning from the numbers, because you are comparing everybody from self-employed accountants to small contractors making \$10,000 a year or what have you, net of expenses.

Mr. de Jong: Do you have any idea what the rate would be in the United States?

Mr. Hale: I do not know what the effective tax rate would be in the United States, but the marginal rates between Canada and the northern border states will be comparable following tax reform. I believe they have a three-tier approach in the United States, with a low small business rate of 21% and two or three steps before they get up to the top rate of 34%.

[Traduction]

au bout du compte un peu plus élevé si nous ne voulons pas courir à la faillite comme le Mexique.

Néanmoins, pour l'impôt des particuliers, nous pensons que nos régimes devraient être comparables alors que pour ceux des sociétés, ils devraient être assez comparables, afin de ne pas inciter les gens à transporter leurs entreprises au-delà de nos frontières. Même si vous n'aimerez peut-être pas que je cite un économiste du libre-échange, je voudrais vous rappeler ce qu'a dit Lester Thurow, qui est un tenant des stratégies industrielles très respecté et qui est sans doute l'économiste dirigiste le mieux connu aux États-Unis aujourd'hui. Il dit notamment que les rapports entre les pays qui ont des liens commerciaux étroits démontrent que les taux marginaux des impôts des particuliers et des sociétés sont extrêmement importants. En d'autres termes, le régime fiscal de l'Autriche a très peu d'importance pour qui que ce soit à part la République Fédérale d'Allemagne. Le taux d'imposition au Canada a relativement peu d'importance du point de vue du Japon mais il est très important du point de vue des États-Unis.

Effectivement, nous nous inquiétons du fardeau fiscal total. Vous avez fait valoir un argument extrêmement valable en disant que ce qui est important c'est que l'incidence cumulative des impôts ne continue pas de progresser comme ce fut le cas au cours des trois dernières années. Toutefois, nous appuyons les efforts de M. Wilson qui veut rééquilibrer les sources de recettes, dans la mesure où on peut réaliser les promesses de compenser l'incidence régressive que représenteront pour les canadiens à plus faible revenu, les modifications à la taxe de vente.

M. de Jong: Savez-vous quel est le véritable taux d'imposition pour les petites entreprises?

M. Hale: Je pense qu'il est de l'ordre de 13,8 p. 100, d'après le Livre blanc, et ce avant et après la première phase. Cela intéresse les petites entreprises qui déclarent des bénéfices.

Le président: Et que dire des entreprises constituées en société?

M. Hale: Pour celles-là, celles qui déclarent des bénéfices. . . Quand il n'y a qu'un propriétaire, cela peut varier énormément et serait sans doute difficile d'attacher une signification à des chiffres car si l'on compare entre eux des experts-conseils à leur compte et des petits entrepreneurs qui gagnent dix mille dollars par année, après dépenses; cela devient difficile.

M. de Jong: Savez-vous quel est le taux aux États-Unis?

M. Hale: Je ne sais pas ce qu'il est aux États-Unis mais les taux marginaux entre le Canada et les états qui sont nos voisins immédiats dans le nord du pays pourront être comparables après la réforme fiscale. Aux États-Unis, je crois qu'il y a une approche à trois paliers, et cela varie pour les petites entreprises de 21 p. 100 à 34 p. 100, avec deux ou trois paliers.

[Text]

Mr. de Jong: We would therefore compare quite favourably.

Mr. Hale: In terms of our corporate tax rates, if the provinces follow through with parallel rate reductions—not to dump the whole load on the federal government. It is very important that the provinces follow through with parallel rate reductions, to the federal government, both on the personal and on the corporate side. If that is the case, the small business tax climate on the corporate side will be parallel, in some cases higher and in some cases lower, depending on the level of state taxes. However, the personal taxation for small businesspeople is just as important as, if not more than, the corporate taxation.

• 2100

Mr. de Jong: I would like to ask the same question I asked Mr. Bulloch earlier in the day. Are you not concerned that the effect of tax changes through the 1960s, the 1970s and the 1980s has placed the burden more and more on the individual taxpayer? As a small businessperson, you recognize that the bread and butter of your small business really is the working people out there and how much money they have to spend. It is the support of the car salesman and the restaurateur and whether or not you are going to get an addition built to your house or not. We have seen a continuing erosion of the balance, where individuals are now paying the largest hunk, by far, of public revenues. Representing small business, are you not concerned about that?

Mr. Hale: That is correct, Mr. de Jong. That has been the trend from the 1960s through the 1980s, but when it is all said and done, there is only one taxpayer, and that is you and me.

We would prefer to see a shift from personal income taxes to consumption taxes so that individuals have a greater degree of choice and control over how they spend or invest their money, whether it is in a new home or in improving their existing home or in simply paying off the mortgage or in a small business or in any other form of investment.

Let us also be clear that corporation taxes are not paid by corporations, but are passed on to one of three groups of people: to Canadians as consumers, to Canadians as investors, or to Canadians as workers, depending on the relative strengths or weaknesses of all the parties.

If you have a large corporation with a captive market, they will pass it on to consumers as best they can. If you have a strong union, consumers and shareholders will pay more of the bill until foreign competition comes in and rectifies the balance. If you have a weak union and strong competition in the marketplace, workers may end up paying a larger share of the bill.

We would rather see the comparison made between income taxes as a whole and consumption taxes rather

[Translation]

M. de Jong: Nous soutenons donc bien la comparaison.

M. Hale: Pour ce qui est des taux d'impôts des sociétés, si les provinces emboîtent le pas et offrent des réductions de taux parallèles. . . Si elles ne laissent pas tout le fardeau au gouvernement fédéral. Il est important que les provinces emboîtent le pas avec des réductions parallèles, pour les particuliers comme pour les sociétés. Éventuellement, du côté des sociétés, l'impôt des petites entreprises sera parallèle, plus ou moins élevé, suivant l'état. Toutefois, l'impôt des particuliers est tout aussi important du point de vue des petits entrepreneurs.

M. de Jong: Je voudrais vous poser la même question qu'à M. Bulloch qui est venu plus tôt aujourd'hui. N'avez-vous pas l'impression que les modifications fiscales des années 60, 70 et 80 ont eu pour effet d'imposer un fardeau plus lourd aux contribuables? En tant que petit entrepreneur, vous reconnaissez que votre gagne-pain, c'est vraiment le pouvoir d'achat des travailleurs, n'est-ce pas? Vous avez besoin du vendeur de voitures, du restaurateur, et de ceux qui agrandissent leurs maisons. On a vu une érosion graduelle de l'équilibre si bien que c'est au particulier que revient le soin de verser la plus grande part des deniers publics. Vous représentez les petites entreprises; cela vous inquiète-t-il?

M. Hale: Vous avez raison, monsieur de Jong. Entre 1960 et 1980, telle a été effectivement la tendance et au bout du compte, il n'y a qu'un contribuable, c'est vous et c'est moi.

Nous préférierions qu'il y ait diminution de l'impôt sur le revenu des particuliers et augmentation des taxes à la consommation pour que les particuliers aient un meilleur choix et une meilleure maîtrise de l'argent dépensé ou investi, qu'ils choisissent d'acheter une nouvelle maison ou de rénover celle qu'ils possèdent déjà, ou tout simplement de payer leur hypothèque ou encore d'investir dans une petite entreprise ou ailleurs.

Il faut bien comprendre que les impôts des sociétés ne sont pas versés par les sociétés mais qu'ils se répercutent sur trois groupes de gens: les consommateurs canadiens, les investisseurs canadiens, et les travailleurs canadiens, suivant les forces et les faiblesses relatives des trois groupes.

Si une grande société peut compter sur un marché exclusif, elle répercutera ses impôts sur les consommateurs dans la mesure du possible. Si le syndicat est fort, ce sont les consommateurs et les actionnaires qui en feront les frais tant que la concurrence étrangère ne viendra pas redresser l'équilibre. Si le syndicat est faible et la concurrence forte sur le marché, les travailleurs paieront une plus grande part de la facture.

Je préférerais qu'on fasse une comparaison entre l'ensemble de l'impôt sur le revenu et les impôts à la

[Texte]

than try to create an artificial conflict between corporate income taxes and personal income taxes.

I think Mr. Wilson has also made a valid point that the corporate income tax is a lousy source of revenue if you are trying to budget. Corporate profits are far more volatile than personal incomes. As a matter of fact, in Canada personal income has only gone down once, I think, in the last 20 years in nominal dollar terms; it has gone down in real terms a couple of times. However, corporate profits are on a roller-coaster. In a recession the majority of small businesses do not show a profit. In a boom time, such as we are having right now in many parts of the country, the profit levels are 50%, 100%, 200% over what they were 2, 3, or 4 years ago.

If you have a constant burden of expenditure, as we do in government with social programs, a huge infrastructure of government, and certain commitments for debt service, it does not make much sense from a budgetary point of view to rely unduly on corporate income taxes.

You then come back to the choice between income taxes in general and consumption taxes, and as long as the regressive aspects of consumption taxes for lower-income people are recognized and offset to some degree, we would prefer a shift towards consumption taxes because once they are in place, sales tax rates are not likely to change very much.

Mr. de Jong: Oh? The only way they go is up.

Mr. Hale: But Mr. Gagliano, as a Quebecker, might be able to tell me the last time Quebec raised the general sales tax rate. I think it was when I was a small child. It has been 8% for—

• 2105

Mr. Gagliano: Not a long time ago. Now it is 9% and going to 10%.

Mr. Hale: I stand corrected. In Ontario, it has been since 1973.

Mr. Gagliano: The new tax is 10%.

Mr. Hale: I asked your colleague, Mr. Riis, the last time the general sales tax rate was raised in British Columbia, and he could not remember. Inasmuch as the other party has been in power for a good long time, I am sure he would have if it had happened.

Mr. de Jong: I think in Saskatchewan it got raised when the Tories got in.

[Traduction]

consommation plutôt que de créer un conflit factice entre les impôts sur les revenus des sociétés et l'impôt sur le revenu des particuliers.

M. Wilson a également fait valoir un argument intéressant en disant que l'impôt sur le revenu des sociétés était une piètre source de recettes quand il s'agissait de préparer un budget. Les bénéfices des sociétés sont beaucoup plus imprévisibles que les revenus des particuliers. En fait, du point de vue arithmétique, au cours des 20 dernières années, le revenu des particuliers au Canada n'a diminué qu'une fois alors qu'il a diminué deux fois en valeur réelle. Toutefois, les bénéfices des sociétés sont en dents de scie. En période de récession, la majorité des petites entreprises ne réalisent pas de bénéfices. En période de prospérité, et la plupart des régions du pays en traversent une actuellement, les bénéfices sont de 50 p. 100, 100 p. 100, 200 p. 100 par rapport à ce qu'ils étaient il y a 2, 3 ou 4 ans.

Si le fardeau des dépenses se maintient, comme dans le cas des programmes sociaux, de l'infrastructure, du service de la dette du gouvernement, il n'est pas très logique quand on prépare un budget de compter démesurément sur l'impôt sur le revenu des sociétés.

Revenons maintenant au choix entre l'ensemble de l'impôt sur le revenu et les taxes à la consommation, et nous dirions que nous préférerions un passage progressif à la taxe à la consommation, parce qu'une fois établis, les taux de taxe de vente ne vont pas tellement être modifiés et on peut toujours trouver le moyen de supprimer les conséquences régressives que représente la taxe à la consommation pour ceux qui touchent des revenus plus faibles.

M. de Jong: Ah bon? Je pensais que la taxe de vente ne faisait qu'augmenter.

M. Hale: Monsieur Gagliano, qui est Québécois, pourrait peut-être me dire quand le Québec a augmenté sa taxe de vente générale, pour la dernière fois; je crois que j'étais tout petit. La taxe de vente est de 8 p. 100 depuis...

M. Gagliano: Pas tellement longtemps que ça. Elle est actuellement de 9 p. 100 et passera à 10 p. 100.

M. Hale: Je me trompais donc. En Ontario elle est restée inchangée depuis 1973.

M. Gagliano: La nouvelle taxe sera de 10 p. 100.

M. Hale: M. Riis n'a pas pu me dire à quand remontait la dernière hausse de la taxe générale de vente en Colombie Britannique. Puisque l'autre partie est au pouvoir depuis longtemps déjà, il s'en serait certainement souvenu si une hausse était effectivement intervenue.

M. de Jong: En Saskatchewan la taxe de vente a été relevée au moment de la venue au pouvoir des conservateurs.

[Text]

An hon. member: We lowered them first.

Mr. de Jong: Oh, yes; well of course. Lowered them and then increased them by more.

Mr. Hale: I note your point, I share your concern, but I think I have made my point.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I just have a few scattered points that I want to take up with you, Mr. Hale.

Mr. Hale: You are very rarely scattered in my experience, Mr. Wilson, so please go ahead.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Well, we will see.

Mr. de Jong: Left him speechless.

Mr. Dorin: You have flustered him completely now.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I am. It is the product of a scattered brain, I suspect.

First of all, I must say that I suspect some other members of the committee are refreshed by your references to the boom times that are occurring in many parts of Canada. If only we could get that message to Dir Hoy Yin, how wonderful all Canadians would feel.

The Chairman: She works for the CBC.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I also note your remarks at the foot of page 14. You made some passing reference to simplification and I just want to thank you for not belabouring the committee or government for failing to progress down the road towards the utmost simplicity, because I think it is becoming clear that given the complexity of our society and the sort of goals of fairness that we have, simplicity just is not going to happen.

One thing I am curious about; I note your reference to the Nielsen task force and cost effectiveness and efficiency in government and all of that sort of thing. I then note that in your recommendations you talked, I think, in one area about setting up a task force to examine the possibility of finding ways to provide for capital gains on asset sales and then, too, an office of a taxpayer adviser to be set up. I wondered perhaps if there was not a bit of a contradiction there, because you seem to be saying we should have more government and I am not sure that is really what we need.

Mr. Hale: Those are fair comments, Mr. Wilson. I appreciate your having read the brief with sufficient thoroughness to bring them up.

First of all, we believe that controlling government spending requires a comprehensive internal system of checks and balances and that it would be very easy to save a billion or two a year if we were to lay off everybody at Treasury Board, but I seem to recall the anecdote that every time Don Johnston went to the can during the previous government, the deficit went up \$1 billion.

[Translation]

Une voix: Nous avons commencé par la baisser.

M. de Jong: D'abord on l'a baissée pour ensuite la relever d'autant plus.

M. Hale: Je prends bonne note de votre préoccupation.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je voudrais vous poser quelques questions plus ou moins décousues.

M. Hale: Il vous arrive rarement d'être décousu, monsieur Wilson.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): On verra bien.

M. de Jong: Voilà qui lui a cloué le bec.

M. Dorin: Il est tout à fait confus.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): En effet. C'est parce que je dois avoir l'esprit décousu.

Vous n'avez certainement pas manqué d'épater un certain nombre de membres du Comité lorsque vous avez évoqué la vague d'expansion enregistrée dans certaines régions du pays. Si l'on parvenait à en convaincre Dir Hoy Yin, l'ensemble des Canadiens ne manqueraient pas de s'en réjouir.

Le président: Elle travaille pour la CBC.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'ai également noté ce que vous avez dit au bas de la page 14. Vous avez au passage évoqué la simplification, mais je tiens à vous remercier de ne pas avoir trop insisté sur ce point car étant donné la complexité de notre société et les objectifs sociaux que nous nous sommes fixés, la simplicité est hors de question.

Vous avez entre autres évoqué le rapport du groupe de travail Nielsen, efficacité du gouvernement etc. Dans vos recommandations, il est question de mettre sur pied un groupe de travail chargé d'étudier la possibilité d'imposer les gains en capitaux réalisés sur la vente de divers biens ainsi que de créer le poste de conseiller auprès des contribuables. Cela me paraît contredire vos principes de réduire les interventions du gouvernement.

M. Hale: Je vous félicite d'avoir lu le mémoire avec suffisamment d'attention pour avoir pu relever ces questions.

Pour endiguer les dépenses de l'état, il faut disposer d'un système de poids et contrepoids. Il suffirait d'envoyer tout le personnel du Conseil du Trésor pour économiser ou 2 milliards de dollars par an. On raconte que chaque fois que Don Johnston se rendait au Cabinet lors de la précédente législature, le déficit augmentait d'un milliard.

[Texte]

Concerning the task force, I suppose it would have been cheaper as well not to fly in 10 high-priced accountants who could have been earning an extra \$200,000 or \$300,000 at 56% marginal rates to advise the government on how to design its system properly but by the same token, it would be a heck of a lot cheaper than putting the Department of Finance on a two-year goose chase to clean up the mess the way they had to in 1981, 1982 and 1983. Our point is that we would rather you do it right the first time than spend very large sums of money cleaning up after the system.

• 2110

The second point concerns the office of the taxpayer adviser. I think we all recognize that the voluntary compliance system and the credibility of Revenue Canada are at the heart of government's ability to tax Canadians without getting into the jackboot mentality we experienced in 1982, 1983, and 1984 and the almost totalitarian zeal at Revenue Canada to separate Canadians from their hard-earned tax dollars.

To the extent a small and disciplined investment can promote a greater sense of fairness, greater accountability within Revenue Canada and a greater responsiveness to changing circumstances, I think you will see a greater credibility in the system, a greater likelihood of voluntary compliance, a reduction of the underground economy and more tax dollars collected.

I do not think any of us can put a hard number on the cost of the underground economy in this country. I think we would all agree to a greater or lesser degree it is endemic. It is endemic for the person who is officially unemployed and who, because of the perversities of the unemployment insurance system, prefers to take cash as opposed to jeopardizing his or her benefits. It is endemic for the small business person who will take cash as opposed to ringing something through the cash register and it is endemic in so many other areas of the economy.

To the extent that we can give people greater confidence in the consistency and fairness of the tax system and save the costs of unnecessary litigation, so that litigation becomes an exceptional enforcement technique as opposed to a national institution, we will have more tax dollars in the pot and Canadians will all be better off. There endeth the sermon.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I cannot help but agree with your remarks at the foot of page 18 of your brief, where you say:

Unless government is visibly sensitive to the need to practise economy and good management, and that means good management by the standards of ordinary working Canadians, not solely by comparison to the profligacy of the previous government

[Traduction]

En ce qui concerne le groupe de travail, on aurait réalisé des économies en n'engageant pas 10 experts-comptables de haute volée qui ont ainsi réussi à engranger 200,000\$ à 300,000\$ de plus sur lesquels ils paient 56 p. 100 d'impôt pour conseiller le gouvernement sur le système à mettre en place; mais par contre, cela revient bien moins cher que de confier au ministère des Finances la charge de nettoyer les écuries pendant une période de deux ans comme cela s'est fait en 1981, 1982 et 1983. Il vaut mieux faire un bon travail du premier coup plutôt que d'avoir ensuite à dépenser de l'argent pour redresser la situation.

Je voudrais maintenant dire quelques mots concernant le bureau du conseiller aux contribuables. L'acquiescement tacite des contribuables et la crédibilité de Revenu Canada sont essentiels pour permettre à l'État de lever les impôts si l'on veut éviter les mesures de force mises en place en 1982, 1983 et 1984 lorsque Revenu Canada a fait preuve d'un zèle je dirais totalitaire pour recouvrer les impôts.

Il suffirait de moyens relativement restreints pour assurer une plus grande transparence au sein de Revenu Canada qui tiendrait davantage compte de l'évolution de la conjoncture, ce qui renforcerait la crédibilité du système, encouragerait les citoyens à payer leurs impôts, réduirait l'économie parallèle et relèverait les recettes de l'État.

Il est impossible d'évaluer l'ampleur du marché noir, mais ce qui est certain c'est qu'il est généralisé. Ainsi les chômeurs, en raison des carences du régime d'assurance chômage, se font payer au comptant pour ne pas perdre leurs prestations. De nombreux petits commerçants préfèrent également se faire payer en espèces plutôt que de passer par leur comptabilité et cela se fait couramment dans un tas d'autres secteurs.

Il s'agit donc de convaincre les citoyens de la cohérence et de la justice du régime d'impôt ce qui éviterait des tas de litige et deviendrait ainsi un moyen exceptionnel pour percevoir les impôts, alors que c'est maintenant monnaie courante. Les recettes de l'État augmenteraient et le lot de l'ensemble des Canadiens s'en trouverait amélioré. Voilà qui met un terme à mon sermon.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je suis tout à fait d'accord avec ce que vous dites au bas de la page 18 de votre mémoire et je cite:

Tant que le gouvernement ne veillera pas à être économe et à assurer une bonne gestion de ses biens, ce qui signifie une bonne gestion telle que cela s'entend par l'homme de la rue et non pas si on la compare aux manières prodigues du précédent gouvernement

[Text]

—that has a nice ring to it—

the incentives for task avoidance and evasion will become more and more compelling

I find myself in agreement with that.

Mr. Hale: Some ministries of the federal government have actually taken the reports of the Nielsen task force to heart. Mr. Hees at Veterans Affairs, to a certain degree Mr. Mazankowski when he was Minister of Transport, and a number of others like the Department of Public Works have all attempted to implement large parts of this. Unfortunately, they tend to be the sorts of things that do not make the newspapers. We would like to see more of it followed through, not so Canadians suffer, but so we can get better value for the dollars we are spending on behalf of all Canadians.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I want to touch on three things very briefly. One is the AMT, the second is capital gains, and the third is sales tax.

About the AMT, you obviously have some fairly strong feelings about it which you expressed in the brief. You point out quite properly that the retention of an AMT appears to be inconsistent with the goal of tax reform in the white paper. If you have a system which is working, why would you need an AMT? Have you found any reason why the AMT should be retained?

Mr. Hale: To the extent that we, making our small sacrifices and moving towards lower rates and a broader base, get on with the broader job of tax reform, the AMT should be unnecessary. We believe it was primarily a political response to the perceived unfairness of the tax system. To the extent that we are doing a better job and dealing with the nitpicking and loophole stretching you were pointing to earlier, the AMT becomes less a political itch that has to be scratched.

Mr. Layton: Does it not need to be phased out?

Mr. Hale: If you felt it was necessary because we were phasing out deduction, we would accept that. However, we just want a commitment to kill it.

• 2115

If you are going through with this other stuff and if it takes you two years to get rid of the other, I suspect it will cost you half as much in accounting costs to delay the write-off as you will collect from the AMT by deferring it. It is up to you. It has been a political and a cosmetic thing from the beginning. I do not see any reason why we should change now.

Mr. Dorin: We have a suggestion for a corporate AMT that is being put forward by at least one political around. What do you think of it?

Mr. Hale: Inasmuch as 50% of small businesses in an average year do not have any taxable income, obviously it

[Translation]

... voilà qui sonne bien. . .

Les gens seront de plus en plus enclins à la fraude et à l'évasion fiscale

je suis absolument d'accord.

M. Hale: Un certain nombre de ministres fédéraux ont pris le rapport Nielsen tout à fait au sérieux. Ainsi, M. Hees des Affaires des anciens combattants et dans une certaine mesure, M. Mazankowski lorsqu'il détenait le portefeuille des Transports ainsi que le ministère des Travaux publics entre autres ont essayé d'en appliquer les recommandations. Malheureusement cela ne fait pas les gros titres des journaux. D'autres mesures devraient être prises dans le même sens de façon à ce que l'argent du contribuable soit utilisé à meilleur escient pour le bien commun.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'ai trois questions à soulever. Tout d'abord au sujet de l'impôt minimum de remplacement, deuxièmement au sujet des gains en capitaux et troisièmement en ce qui concerne la taxe de vente.

Vous avez clairement exprimé votre point de vue concernant l'impôt minimum de remplacement lequel comme vous le dites si bien, est contraire à l'esprit de la réforme fiscale. En effet, si le système fonctionne bien, à quoi sert un impôt minimum de remplacement? Pourriez-vous nous citer une seule raison qui justifierait le maintien de cette taxe?

M. Hale: Dans la mesure où les taux d'imposition sont abaissés et l'assiette fiscale élargie, c'est-à-dire au fur et à mesure de l'introduction de la réforme fiscale, l'impôt minimum de remplacement deviendrait superflu. Il s'agit essentiellement d'une mesure d'ordre politique pour rendre le régime fiscal plus équitable. Dans la mesure où le système fonctionnera mieux et où les échappatoires disparaîtront, l'impôt minimum de remplacement deviendra superflu.

M. Layton: Faudra-t-il donc le supprimer par étapes?

M. Hale: Puisque les déductions sont supprimées par étapes, cet impôt minimum pourrait l'être également. Il serait néanmoins préférable de le supprimer purement et simplement.

S'il faut attendre deux ans pour régler le problème, les recettes de l'impôt minimum de remplacement seront épongées par les frais que représenteront la comptabilisation du report de déduction. Mais c'est à vous de décider. L'introduction de cet impôt a été de toute façon dès le départ une solution politique et cosmétique. Je ne vois pas la raison pour laquelle nous devrions changer les choses maintenant.

M. Dorin: Que pensez-vous de la suggestion d'un impôt minimum de remplacement des sociétés?

M. Hale: Étant donné que 50 p. 100 des petites entreprises au cours d'une année moyenne le disposent

[Texte]

would be more difficult for this party—whichever it happens to be—to appeal to its small business constituency at the next election.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Mr. Chairman, in reference to capital gains, I have just a couple of questions. Some other witness recently said he felt that the capital gains lifetime exemption was the single most important incentive of the whole tax structure to a small business entrepreneur. Would you concur in this observation?

Mr. Hale: As long as marginal income tax rates remain at their current level, it is certainly a very important incentive, if it is properly designed. If the capital gains exemption is not expanded to include asset sales and if capital gains taxes are not adjusted in some way for inflation, I think it is probably a rhetorical exaggeration.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): One of the options you give for capital gains reform in your brief relates to indexing to some standard, presumably CPI, going back to valuation day. I am wondering if you have any sense as to whether imposing a regime like that would result in less tax being collected by government through capital gains than under the proposals in the white paper.

Mr. Hale: Yes. You would not be confiscating the purely nominal gains attributable only to inflation. Obviously if you made a \$100,000 investment in 1972 that has grown by 10% and if you sell the business in five years' time, your original investment is worth \$500,000 and your real capital gain is only \$200,000. If you do not have the \$500,000 lifetime exemption or if you do not have some form of inflation adjustment, you are probably going to end up in the red by losing money after taxes and inflation.

I do not think we want a situation in this country where the tax system creates a long-term incentive to put money in GICs rather than in job-creating small business investment. This was our fundamental objection to the unindexed capital gains tax under the previous government. I would say this was an objection shared by many thinking Liberals. It remains our principle objection to the 75% inclusion rate, without regard to the length of the time the investment is held.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): The final point I wanted to raise is in regard to the sales tax. You clearly regard phase two as being strictly linked to phase one. At what point would you become agitated if you do not see phase two following phase one? How broadly

[Traduction]

pas de revenu imposable, il serait plus difficile pour ce parti ou pour tout parti qui voudrait se faire élire de faire appel à l'aide des petites entreprises au cours des prochaines élections.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Monsieur le président, en ce qui concerne les gains en capitaux, j'aimerais poser deux questions. Un témoin a dit récemment qu'à son avis, l'exemption à vie de 500,000\$ sur les gains en capital représentait la chose la plus importante de toute la nouvelle structure fiscale proposée pour les petits entrepreneurs. Êtes-vous d'accord avec une telle observation?

M. Hale: Tant que les taux marginaux d'imposition du revenu restent au niveau actuel, il s'agit certainement d'un stimulant très important, pourvu toutefois que celui-ci soit bien conçu. Si cette exemption sur les gains en capital n'est pas élargie pour inclure les ventes d'actifs et si l'impôt sur les gains en capital n'est pas ajusté pour tenir compte d'une certaine façon de l'inflation, cette remarque est sans doute exagérée.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Une des options que vous proposez dans votre mémoire serait l'indexation à un certain niveau, sans doute l'IPC, calculés à partir du jour de l'évaluation. Ne croyez-vous pas qu'un tel régime diminuerait les recettes fiscales du gouvernement par rapport aux recommandations du Livre blanc?

M. Hale: Si. En fait, on cesserait de cette façon de confisquer les gains purement nominaux qui sont attribuables uniquement à l'inflation. Prenons le cas d'un investissement de 100,000\$ fait en 1972 qui a connu une croissance de 10 p. 100 par année. Supposons que l'on veuille vendre cette entreprise cinq ans plus tard. L'investissement originel de 100,000\$ représente maintenant 500,000\$. Le gain en capital réel n'est que de 200,000\$. Si l'on supprime l'exemption à vie de 500,000\$ ou s'il n'existe pas d'ajustement pour tenir compte de l'inflation, une telle vente se ferait à perte après déduction fiscale et calcul de l'inflation.

Nous ne voulons pas connaître une situation où le système fiscal pousse les gens à investir à long terme dans des certificats d'investissements garantis plutôt que dans des petites entreprises créatrices d'emplois. C'est pour cela que nous nous opposons fondamentalement à la taxe sur les gains en capital non-indexée adoptée par le gouvernement précédent. Je dois dire que nous étions les seuls à penser de cette façon: beaucoup de Libéraux qui savaient de quoi il s'agissait, le pensaient également. C'est pour cette même raison que nous nous opposons au taux d'incorporation des gains en capitaux si l'on ne tient pas compte du temps pendant lequel l'investissement est détenu.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'aimerais maintenant aborder ma dernière question qui porte sur la taxe de vente. Vous envisagez les deux phases comme un tout. Quand commenceriez-vous à vous alarmer si vous pensiez que la deuxième phase ne suivrait pas la première

[Text]

based do you perceive that a comprehensive consumption tax should be?

You have indicated that the federal-provincial option is the only viable one. You have referred to the other two federal ones as a fiasco. I am wondering how quickly you would want to see implementation. How important do you see it in terms of overall tax reform? The third part is whether say clothing and food—the controversial items—ought to be part of the comprehensive tax base, given these arguments that this is a regressive form of taxation and all the rest of it.

• 2120

Mr. Hale: Those are two very good questions and I understand why you ask them. We would like to see it done as soon as it can be done right. Realistically, it is probably possible to have it in place or at least have draft legislation in place within two years. Whether or not you want to have the draft legislation in place at the end of 1988 or—shall we be more realistic—before the next election or after the next election will probably govern whether or not you include basic food items. We frankly believe that the exclusion of basic food would not irreparably prejudice a successful sales tax reform.

Intellectually, I probably agree with the Economic Council and the white paper that it would be more equitable to impose the same tax on hamburger and filet mignon and refund a larger tax credit to lower- and middle-income taxpayers. Politically, if you cannot sell that—you are the people who have to fly with it—we would rather have a consensus on a workable sales tax without basic food than have basic food become the key issue that would wreck sales tax reform, wreck federal-provincial co-operation, and leave us with the proposed obscenity of a federal wholesale sales tax on top of the provincial retail sales tax.

As to other items, we would like to see those exemptions kept to an absolute minimum. It is very, very simple. If we start exempting snack foods, junk foods, clothing, rent, interest payments, and everybody's sacred cow, we will end up with a 20% sales tax and an administrative nightmare such as Great Britain has—if you want to learn how not to design a sales tax go to Britain—and that would be a disaster for Canadians.

The other thing I would like to point to is the issue of services sold to and purchased from or acquired from governments and non-profit organizations. We believe that it is essential to have a level playing field. Let me just give you one small example. There are a great many government buildings around this province and around

[Translation]

phase? Quelle devrait être l'assiette d'un impôt global sur la consommation?

Vous avez indiqué que l'option fédérale-provinciale était la seule viable. Vous avez dit que les deux autres options fédérales étaient un fiasco. D'après vous, avec quelle rapidité devrait-on imposer une telle taxe et quelle serait son incidence sur la réforme fiscale en général? Troisièmement, croyez-vous que les articles controversés, l'habillement et l'alimentation devraient faire partie de l'assiette globale, si l'on tient compte de l'opposition à l'inclusion de ces articles; on a parlé d'impôt régressif, etc. . .

M. Hale: Il s'agit-là de deux très bonnes questions et je comprends bien pourquoi vous me les posez. Nous aimerions que l'entrée en vigueur de la deuxième phase soit aussi rapide que possible. De façon réaliste, il serait possible de prévoir un projet de loi à ce sujet au cours des deux prochaines années. Je suppose que l'inclusion de la taxe sur les aliments de base jouerait beaucoup dans la balance afin de savoir si le projet de loi devrait être présenté à la fin de 1988 ou pour être plus réaliste avant les prochaines élections ou après celles-ci. Nous estimons sincèrement que l'exclusion des aliments de base ne porterait pas un préjudice irrémédiable à une bonne réforme sur la taxe de vente.

Intellectuellement, je suis sans doute d'accord avec le Conseil économique du Canada et le livre blanc: il serait plus équitable d'imposer de la même façon les hamburgers et les filets mignons pour ensuite offrir un crédit d'impôt plus important aux contribuables à faibles et moyens revenus. S'il n'est pas possible de le faire d'un point de vue politique—et c'est un facteur important—nous préférierions voir s'élaborer un consensus sur une bonne taxe de vente qui n'incluerait pas les aliments de base plutôt que de voir toute cette question miner la réforme sur la taxe de vente, de même que la coopération fédérale-provinciale pour nous laisser avec ce non-sens d'une taxe de vente fédérale de gros en plus de la taxe de vente provinciale au détail.

Quant aux autres articles, nous aimerions que les exemptions soient gardées à un niveau minimum absolu. C'est très, très simple. En effet, si nous commençons à exempter les amuse-gueules, la camelote alimentaire, l'habillement, les loyers, les versements d'intérêt et les vaches sacrées de tout un chacun nous finirons avec une taxe de vente de 20 p. 100 et un cauchemar administratif comme celui que connaît la Grande-Bretagne, ce qui serait désastreux pour les Canadiens; en effet, si vous voulez apprendre ce qu'il ne faut pas faire en matière de taxe de vente, il suffit d'aller voir ce qui se passe en Grande-Bretagne.

J'aimerais aborder également la question des services vendus, achetés ou acquis de gouvernements ou d'organisations sans but lucratif. Nous estimons qu'en la matière, la justice absolue devrait régner. Je vais vous donner un petit exemple: un restaurant qui s'installerait dans un édifice du gouvernement et qui ne paierait pas de

[Texte]

this country. If a restaurant happens to be located in a government building and it is not paying sales tax on its rent—presuming we go the multi-stage route, which may or may not happen—if it does not pay tax on the rent paid to the government, it has an automatic competitive advantage over the restaurant owner across the street who is paying tax on his rent to a private landlord.

Similarly, on goods sold to the government, if a business is selling a product to the government, it is automatically behind the amount of the sales tax in any make-buy decision. I would hate for one to see all government printing brought back inside the Public Service when it has been proven that small business can in general do it faster, more cheaply, and more effectively.

The Chairman: Mr. Layton.

Mr. Layton: I think I will limit my questions to one question, but before I pose it I would certainly add my comments to those of my colleagues and say that this has been a report that has stimulated some very good thinking and some good discussion and which will continue to. The work that went into it is worthwhile and will be as we study it further.

I was caught up by your summary, along with many other things that have been covered, but I wish to quote from your conclusion:

The present tax reform debate does not address the most important challenge of the current fiscal policy. The federal government must reduce its deficit by. . .

You could probably say that all governments must reduce their deficits, because they do it up and down the line. We are only one part of this.

Mr. Hale: Absolutely.

Mr. Layton: "In absolute dollars", and you chose to underline it. I found myself wondering how, in the reality of today, since our budgets must produce deficits until the economy actually catches up to all the abuse it has had for years, maybe a generation. . . You cannot be serious about the government at this stage being able to reduce its expenditure to where there is an elimination of the deficit in absolute dollars.

• 2125

[Traduction]

taxe de vente sur son loyer—en supposant que cette taxe soit établie petit à petit—aurait un avantage concurrentiel sur le restaurateur qui se situerait de l'autre côté de la rue et qui paierait de l'impôt sur le loyer qu'il verserait au propriétaire.

De la même façon, dans le cas de biens vendus au gouvernement, le vendeur perdrait automatiquement le montant de la taxe de vente. Personnellement je n'aimerais pas que la Fonction publique se charge à nouveau de tous les travaux d'impression du gouvernement alors qu'il a été prouvé que les petites entreprises peuvent en général faire le travail plus rapidement, à meilleur prix et d'une façon plus efficace.

Le président: Monsieur Layton.

M. Layton: Je me limiterai à une question, mais avant de la poser, j'aimerais ajouter mes commentaires à ceux de mes collègues pour dire que ce rapport a stimulé la réflexion et la discussion et continuera de le faire. C'est très bien. Le travail qui a été fait à cet égard est valable et continuera de l'être tout au cours de notre étude.

Votre résumé m'intéresse comme beaucoup d'autres questions sur lesquelles vous vous penchez. J'aimerais citer un extrait de votre conclusion:

Le débat actuel sur la réforme fiscale ne s'attaque pas au défi le plus important de la politique fiscale actuelle. Le gouvernement doit réduire son déficit en. . .

Vous pourriez sans doute dire que tous les gouvernements doivent réduire leurs déficits.

M. Hale: Absolument.

M. Layton: Vous dites «en dollars absolus» et vous soulignez cette expression. Je me demande, les choses étant ce qu'elles sont à l'heure actuelle, et puisque les budgets ne peuvent accuser qu'un déficit jusqu'à ce que l'économie surmonte les mauvais traitements qu'on lui a fait subir depuis de nombreuses années, peut-être depuis une génération. . . Vous n'êtes sans doute pas sérieux lorsque vous dites qu'à l'heure actuelle le gouvernement a pu réduire ses dépenses de telle façon à éliminer le déficit en dollars absolus.

M. Hale: Je n'ai pas parlé d'élimination de déficit en dollars absolus, monsieur Layton. Je crois que nous sommes d'accord pour dire que le déficit structural du gouvernement fédéral est de 18 à 25 milliards de dollars. Même dans une situation de plein emploi, si nous dépensions les dollars fiscaux comme s'ils nous appartenaient, nous ne pourrions échapper à cet énorme déficit. Nous avons parlé de «réduire» les dépenses et de «réduire» le déficit. J'ai passé 18 mois avec de nombreux fonctionnaires très qualifiés, hommes d'affaires, syndicalistes et autres, à travailler au sein du groupe de travail Nielsen. Je crois qu'il est tout à fait possible,

[Text]

it is entirely possible, given a certain degree of salesmanship and a certain degree of political will, to reduce expenditures in political dollars and not be lynched by all the special interests so affected.

If you would want to hold a meeting one night to discuss how we could do that, we would fly Madsen Pirie in from England and a few people from other parts of Canada who have attempted various innovative approaches to providing various commercialization options, inside and outside the public sector. I think we could have a very fun evening going at that issue.

Mr. Layton: To comment on your choice of witness, I know it would be both informing and a lot of fun. Thank you very much.

The Chairman: Mr. Gagliano has one last question. No one else has another question.

Mr. Gagliano: Short and simple. Do you have any idea why the tax rate of small business manufacturing is being increased by 2%? Do you have any idea? I am trying to find out from Finance, but nobody has an idea. Maybe you have one.

Mr. Hale: Because the Department of Finance thought it could get away with it.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Hale and Mr. Eastcott, for an excellent presentation.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Translation]

pourvu que l'on puisse vendre son produit et que l'on y soit décidé au point de vue politique, je crois qu'il est possible de réduire les dépenses politiques sans pour autant se faire lyncher par tous les groupes d'intérêts spéciaux qui seraient touchés par les mesures en question.

Si cela vous intéressait nous pourrions organiser une réunion un soir pour en discuter. Nous pourrions demander à Madsen Pirie du Royaume-Uni et à d'autres personnes du Canada de venir nous en parler. Ces personnes ont essayé différentes optiques innovatrices, différentes options de commercialisation au sein du secteur public et privé. Nous pourrions organiser une soirée très agréable au cours de laquelle nous pourrions discuter de toutes ces questions.

M. Layton: A propos du choix des conférenciers, je pense en effet que ce serait très intéressant et très agréable, merci.

Le président: Monsieur Gagliano a une dernière question à poser. Il est le dernier.

M. Gagliano: Ma question est courte et simple. Savez-vous pourquoi le taux d'imposition des petites entreprises de fabrication a augmenté de 2 p. 100? Avez-vous une idée? J'ai demandé au ministère des Finances, mais personne ne semble le savoir. Peut-être le savez-vous.

M. Hale: Parce que le ministère des Finances a pensé qu'il pouvait le faire.

Le président: Je vous remercie, monsieur Hale et monsieur Eastcott de votre excellent exposé.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES

From the Canadian Organization of Small Business:

Don Eastcott, General Manager;

Geoffrey Hale, Vice-President of Government Policy
and Relations.

TÉMOINS

De la Canadian Organization of Small Business:

Don Eastcott, gérant général;

Geoffrey Hale, vice-président. Politique et relations
gouvernementales.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 89

Wednesday, September 2, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 89

Le mercredi 2 septembre 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finance and Economic Affairs

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

CONCERNANT:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livre blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 2, 1987

(114)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 3:30 o'clock p.m. this day, in Room 269 (West Block) the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, Aileen Nicholson, Norman Warner and Geoff Wilson.

In attendance: From the Committee's Research Staff: C. David Weyman, Research Director (Tax Reform); Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Anthony Knill, Edwin Kroft and Barbara MacKay, Research Officers.

Witnesses: From the Joint Securities Industry Committee on Tax Reform: Robert Lawrence, Chairman; Andrew Kniewasser, Member; Ian Russell, Secretary. *From the Canadian Conference of the Arts:* Edith Yeomans, Chairman, Sub-Committee on Taxation; Peter Weinrich, Member, Sub-Committee on Taxation; Michelle d'Auray, National Director; Paul Siren, Vice-President.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70*).

Robert Lawrence made an opening statement, and with the other witnesses, answered questions.

At 4:37 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:43 o'clock p.m., the sitting resumed.

Edith Yeomans made an opening statement, and with the other witnesses, answered questions.

At 5:29 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 2 SEPTEMBRE 1987

(114)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 15 h 30 dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Murray Dorin, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, Aileen Nicholson, Norman Warner et Geoff Wilson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, directeur de recherche (réforme fiscale); Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Anthony Knill, Edwin Kroft et Barbara MacKay, attachés de recherche.

Témoins: Du Joint Securities Industry Committee on Tax Reform: Robert Lawrence, président; Andrew Kniewasser, membre; Ian Russell, secrétaire. *De la Conférence canadienne des arts:* Edith Yeomans, présidente, sous-comité sur la Fiscalité; Peter Weinrich, membre, sous-comité sur la Fiscalité; Michelle d'Auray, directrice nationale; Paul Siren, vice-président.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la fiscalité et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes, le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbal et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Robert Lawrence fait une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 16 h 37 la séance est suspendue.

À 16 h 43, la séance reprend.

Edith Yeomans fait une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 17 h 29, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[Recorded by *Electronic Apparatus*]

[Text]

Wednesday, September 2, 1987

• 1528

The Chairman: We are continuing our hearings on the white paper under Standing Order 96(2).

Our witnesses this afternoon are from the Joint Securities Industry Committee on Tax Reform. The President of that group is Robert Lawrence. With him are Ian Russel, the Secretary, and Andy Kniewasser, who is always here representing the security industry. He is a perpetual member. Mr. Lawrence, I think you have a very short statement.

Mr. Robert Lawrence (Chairman, Joint Securities Industry Committee on Tax Reform): Mr. Chairman, the Canadian tax system must become more competitive internationally. Tax reform alone cannot attain this objective. The key to achieving an internationally competitive tax system depends on further continuing reductions in government expenditures.

• 1530

The specific tax recommendations in their present form significantly increase the tax burden on capital gains and will therefore discourage risk taking and the development of new equity capital for Canadian business.

The two-stage approach to tax reform delays the process of deficit reduction. The timing of sales tax reforms should be brought forward if the tax reform process is to be truly revenue neutral.

We would be happy to respond to your questions.

Mr. Dorin: That was a very brief statement, which I guess is good. I had an opportunity to look at your brief and will take it in the order in which you presented your points. You say that the tax system must become more competitive internationally. Most of your brief focuses around the issue of capital gains. You suggest the proportion of capital gains should be limited to two-thirds rather than going to three-quarters and making a couple of other things on the lifetime exemption.

In the United States, as you are aware, capital gains are taxed at 100% included. I wonder how you can make the argument that it must be more competitive. I am sure none of us would disagree with it in principle, but you suggest you really need this extra capital gains exemption. I made a estimate about the difference between two-thirds and three-quarters, and it appears it would probably be

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mercredi 2 septembre 1987

Le président: Nous reprenons notre étude du libre blanc en vertu de l'article 96(2) du Règlement.

Nous accueillons parmi nous cet après-midi des représentants du Comité mixte du commerce des valeurs mobilières sur la réforme fiscale. Le président du comité est M. Robert Lawrence. L'ont accompagné aujourd'hui M. Ian Russel, secrétaire et M. Andy Kniewasser, qui vient souvent nous voir en sa qualité de représentant de l'industrie des valeurs mobilières. Il est membre permanent. Si j'ai bien compris, monsieur Lawrence, vous avez une très courte déclaration à faire.

M. Robert Lawrence (président, Comité mixte du commerce des valeurs mobilières sur la réforme fiscale): Monsieur le président, le régime fiscal canadien doit devenir plus concurrentiel à l'échelle internationale. Cependant, la réforme fiscale ne peut à elle seule permettre d'atteindre cet objectif. La clé pour en arriver à un système fiscal qui soit concurrentiel à l'échelle internationale, c'est la poursuite des réductions des dépenses gouvernementales.

Les recommandations fiscales proposées augmenteront considérablement le fardeau fiscal sur les gains en capital, décourageant ainsi la prise de risque et diminuant la formation de capital-actions pour l'entreprise canadienne.

D'autre part, la formule de réforme fiscale à deux étapes retardera le processus de réduction du déficit. La date d'introduction de la réforme de la taxe de vente devrait être avancée si l'on veut atteindre l'objectif de neutralité des recettes.

Nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

M. Dorin: Votre déclaration a été très brève, ce qui est sans doute une bonne chose. J'ai pu parcourir votre mémoire et je vais aborder les différentes questions qui m'intéressent dans l'ordre dans lequel vous en traitez dans le texte. Vous dites que le régime fiscal doit devenir plus concurrentiel à l'échelle internationale. Le gros de votre mémoire traite de la question des gains en capital. Vous dites que la part des gains en capital devrait être limitée à deux tiers et non pas à trois quarts, et vous faites également quelques recommandations au sujet de l'exonération à vie.

Aux États-Unis, comme vous le savez, les gains en capital sont imposés à 100 p. 100. C'est pourquoi je comprends mal que vous disiez qu'il nous faut rendre le système plus concurrentiel. Je suis certain qu'aucun d'entre nous ne s'opposerait à cela en principe, mais vous dites que vous avez vraiment besoin de cette exonération supplémentaire sur les gains en capital. J'ai fait quelques

[Texte]

somewhere between \$100 million and \$150 million a year. I wonder if you might comment on that. I think it would be about the cost to the government which we would have to find somewhere else.

Mr. R. Lawrence: There are two replies to that question. Firstly, the personal tax rates in the U.S. are significantly below even what is proposed by the white paper. The tax on capital gains in the U.S. will still be lower than that proposed in Canada. Secondly, I think we all have to recognize that Canadians are particularly risk adverse and have always preferred to keep their money in less risky securities and in yield instruments.

Mr. Dorin: When I threw out the number \$100 million or \$150 million, do you think it is too high or too low? Do you have your own numbers?

Mr. Ian Russel (Secretary, Joint Securities Industry Committee on Tax Reform): If you go from an inclusion rate of 66.66% to 75%, I believe it nets the government an extra \$40 million. As I understand it, you are talking about the net cost in terms of revenue foregone to the government in going from 66.66% to 75%. I do not think we would argue with that, but I think we are looking at the benefit associated with the cost. I think our position would be that the benefit would substantially outweigh the cost.

Mr. Andrew Kniewasser (Member, Joint Securities Industry Committee on Tax Reform): Mr. Mr. Chairman and Mr. Dorin, I would recommend—and I am sure Members of Parliament would agree—that you have to be very careful about arguing what might be an appropriate economic strategy from one country to another. Everything else being equal, you would have to include that in Canada we need a savings and investment mechanism which leads to more investment and more equity investment proportionately than the United States because we are a much more resource reliant and capital reliant economy.

There is some evidence that the course in which the Americans are now launched is a course which they may regret in fairly short order. I send this economic indicators card to all Members of Parliament once every quarter. You know there are lots of very interesting things in there, but three of the single most significant statistics in that card show what has happened to debt-equity ratios in Canada and the United States.

[Traduction]

calculs en vue de déterminer quelle serait la différence si le niveau passait de trois quarts à deux tiers, et il semblerait que cela se chiffrerait à entre 100 millions et 150 millions de dollars par an. J'aimerais bien entendre vos commentaires là-dessus. Je pense que c'est ce que cela coûterait au gouvernement, et il nous faudrait trouver cet argent ailleurs.

M. R. Lawrence: Il y a deux réponses à cette question. Premièrement, les taux d'imposition pour les revenus des particuliers aux États-Unis sont encore inférieurs de beaucoup à ceux qui sont proposés dans le livre blanc, et l'impôt sur les gains en capital aux États-Unis continuera lui aussi d'être inférieur à ce que vous vous proposez d'instaurer au Canada. Deuxièmement, il nous faut, je pense, tous reconnaître que dans l'ensemble, les Canadiens n'aiment pas trop prendre de risques et ils ont toujours préféré investir leur argent dans des valeurs mobilières et dans d'autres instruments à rendement plus sûr.

M. Dorin: Pensez-vous que le chiffre de 100 ou de 150 millions de dollars que je viens d'évoquer soit trop élevé ou trop bas? Avez-vous vos propres chiffres là-dessus?

M. Ian Russel (secrétaire, Comité mixte du commerce des valeurs mobilières sur la réforme fiscale): Si vous passez d'un taux d'incorporation de 66,66 p. 100 à un taux de 75 p. 100, l'effet net pour le gouvernement se chiffrera à quelque 40 millions de dollars supplémentaires. Si j'ai bien compris, vous parlez du coût net que supposera pour le gouvernement ce manque à gagner, si le taux passe de 66,66 p. 100 à 75 p. 100. Nous ne contestons aucunement cela, mais ce que nous regardons, ce sont les avantages qui accompagneront ce coût. D'après nous, les avantages compenseraient très largement le coût.

M. Andrew Kniewasser (membre du comité mixte du commerce des valeurs mobilières sur la réforme fiscale): Monsieur le président, monsieur Dorin, je vous recommanderai—et les députés seront d'accord avec moi—de faire très attention lorsque vous discutez de ce qui constituerait une stratégie économique appropriée pour un pays par rapport à un autre. Toutes choses étant égales, vous devez tenir compte du fait que le Canada a besoin d'un mécanisme d'économies et d'investissements qui débouche sur plus d'investissements et sur plus d'investissements en valeurs mobilières, proportionnellement, que les États-Unis, justement parce que notre économie s'appuie beaucoup plus sur les ressources et sur le capital.

Certains indices nous amènent d'ailleurs déjà à croire que la voie que les Américains ont choisie en est une qu'ils regretteront peut-être très bientôt d'avoir prise. Chaque trimestre j'envoie à tous les députés une fiche d'indicateurs économiques. Vous savez, cette fiche contient tout un tas de choses très intéressantes, mais les trois statistiques les plus importantes sont celles qui montrent l'évolution du ratio d'endettement au Canada et aux États-Unis.

[Text]

[Translation]

• 1535

Because, through an array of incentives in the federal and provincial tax system, we have been able to get unprecedented amounts of new equity capital generated in Canada, the debt-equity ratios in Canada are now in better shape than in the United States for the first time in our history. That is one of the main reasons the Canadian economy is so strong now and why we lead the world in job creation and in rates of growth. That is a real turnaround.

Just for the record, Mr. Chairman, the figures show that the debt-equity ratio in Canada in 1982 was 79%; the debt-equity ratio at the present time is 58%. When our debt-equity ratio was 79%, comparable figures for the American debt-equity ratio for all business in the United States was 52%. It is now 61%.

In Canada we are going in the right direction with respect to the composition of our business balance sheets, and the Americans are going in the wrong direction with respect to the composition of their balance sheets.

Mr. Layton: Could I ask Mr. Kniewasser whether the ratios he has just quoted reflect, in his view, the tremendous success of the flow-through shares that were—

Mr. Kniewasser: That is one important element, sir, one very important—

Mr. Layton: They are all identified with the equity side, are they not, although a lot of the risk is taken out of the investment because of the tax participation?

Mr. Kniewasser: Right on.

Mr. Garneau: And the Quebec plan?

Mr. Kniewasser: The Quebec plan, Mr. Garneau, has \$7 billion of new equity in that performance. An interesting figure we developed for you shows that initial public offerings; that is, new issues of equity securities for all of Canada, amounted to \$5 billion over the past two years in this country. We are leading the world in getting our savings in the right place. I think the Americans are, frankly, on the wrong course.

Mr. Dorin: I suppose it might be hard to decide whether 50% or two-thirds or three-quarters was the magic number.

You stated in your brief that recent evidence indicates that the \$500,000 lifetime capital-gains tax exemption has been an important factor, etc.. I take it this is the kind of thing you are referring to. Are you talking about the job creation, or do you have any other evidence, if you like, to support what you said?

Grâce à toute une gamme de mesures d'encouragement et d'incitations prévues dans le cadre des régimes fiscaux fédéral et provinciaux, il a été possible de générer la création d'un capital-actions plus important que jamais auparavant, et c'est pourquoi le ratio d'endettement au Canada se porte aujourd'hui beaucoup mieux que le ratio aux États-Unis, et ce pour la toute première fois dans notre histoire. C'est là l'une des principales raisons pour lesquelles l'économie canadienne est aujourd'hui si forte et c'est aussi pourquoi nous sommes les leaders mondiaux en matière de création d'emplois et de taux de croissance. C'est un vrai renversement de la situation.

Pour votre gouverne, monsieur le président, les chiffres révèlent que le ratio d'endettement au Canada était de 79 p. 100 en 1982; il est aujourd'hui de 58 p. 100. Par ailleurs, lorsque notre ratio d'endettement était de 79 p. 100, le ratio américain, pour l'ensemble des activités menées aux États-Unis, était de 52 p. 100. Celui-ci se chiffre maintenant à 61 p. 100.

À l'heure actuelle, le Canada est sur la bonne voie quant à la composition des bilans des sociétés, alors que les Américains sont sur la mauvaise voie.

M. Layton: M. Kniewasser pourrait-il nous dire si les ratios d'endettement qu'il vient de nous donner reflètent selon lui l'énorme succès des actions accréditives qui étaient...

M. Kniewasser: Il s'agit certes là d'un élément très important...

M. Layton: Tout cela est rangé du côté de l'avoir, n'est-ce pas, même si une part importante du risque est retirée de l'investissement à cause de la fiscalité, n'est-ce pas?

M. Kniewasser: Précisément.

M. Garneau: Et qu'en est-il du régime québécois?

M. Kniewasser: Monsieur Garneau, pour ce qui est du régime québécois, il y a 7 milliards de dollars en actions nouvelles. Un chiffre très intéressant que nous avons calculé à votre intention montre que les ventes initiales d'actions au public—c'est-à-dire les nouvelles émissions de valeurs mobilières pour l'ensemble du pays—se sont élevées à 5 milliards de dollars au cours des deux dernières années ici au Canada. Nous sommes les leaders mondiaux sur ce plan, car nous avons réussi à placer nos économies au bon endroit. Bien franchement, je pense que les américains se sont trompés de voie.

M. Dorin: J'imagine qu'il serait difficile de dire si le chiffre magique c'est 50 p. 100, deux-tiers ou trois-quarts.

Vous dites dans votre mémoire que «des faits récents prouvent que l'exonération à vie de 500,000\$ sur les gains en capital a été un important facteur pour... etc.» C'est sans doute à ce genre de chose que vous songez. Parlez-vous de la création d'emplois... ou bien, si vous voulez, avez-vous d'autres preuves qui viendraient appuyer ce que vous avancez?

[Texte]

Mr. R. Lawrence: There is no question that these measures, all combined, have resulted in a substantially increased rate of economic growth in Canada. This has helped reduce the rate of unemployment. It is just beginning, and we are very much concerned that the proposals in the white paper might alter this very delicate balance and might shift the investment currently going into securities motivated for capital gain, which drive the economy. We are worried that this balance might be disturbed and that these funds would then go into interest-bearing and dividend securities, which have a very different economic effect.

Mr. Russel: You posed the question as to whether we can assess the benefit of the exemption or the impact of the \$500,000 capital gains—

Mr. Dorin: As you know, that has been a fairly controversial—

Mr. Russel: Yes, it has. I would just like to give you some figures, if I might. In both 1985 and 1986 half of all the common equity financings done in Canada were done in issue sizes of \$5 million or less; those are clearly small business financings. They accounted for an aggregate dollar value of approximately \$600 million in just two years. We have had bull markets in the past, but we have never had that kind of participation from small business in the past. Further, the province of Quebec has a stock savings plan, the Quebec Stock Savings Plan. In 1986 Quebec alone accounted for one-half of all the initial public offerings that were done in Canada, so clearly that tax incentive had a role in those financings.

• 1540

Mr. Kniewasser: Let me just add one other array of figures for you, sir. Last year we raised \$9 billion of new equity financing in Canada. That was 24% of all new financing in Canada last year, and 50% of all new financing for business was in the form of equity, not debt, last year. Those are Canadian records. Those are world records. The comparable figures for 1972, and you see this laid out in table 5 in the cards you have, were 2%.

In 1972, after our last round of tax reform, when we were tinkering around with "a buck is a buck is a buck in the tax system", we managed to get the predictable result: we converted 98% of all the savings moving through securities market to debt for governments and large corporations essentially, and 2% to equity capital. That % figure is now 25%, and half of all new business financing in Canada is now new equity capital. That is permanent capital, risk capital.

[Traduction]

M. R. Lawrence: Il est tout à fait évident que toutes ces mesures, ajoutées les unes aux autres, ont débouché sur une augmentation considérable du taux de croissance économique canadien. Et cela a à son tour contribué à réduire le taux de chômage. Mais ce n'est que le début, et nous craignons que les propositions contenues dans le livre blanc modifient cet équilibre fort délicat et déplacent les investissements qui favorisent à l'heure actuelle les valeurs mobilières à possibilités de gains en capital élevées et qui sont le moteur de l'économie. Nous craignons que cet équilibre soit défait et que ces fonds passent à des dividendes et à des valeurs portant intérêt, qui ont une incidence économique tout à fait différente.

M. Russel: Vous demandiez s'il serait possible d'évaluer l'avantage de l'exonération ou l'incidence de l'exonération de 500,000\$ sur les gains en capital. . .

M. Dorin: Comme vous le savez, cela a soulevé toute une controverse. . .

M. Russel: En effet. J'aimerais tout simplement vous donner quelques chiffres, si vous me le permettez. En 1985 et en 1986, la moitié de tous les financements à émission d'actions ordinaires au Canada se sont faits sous forme d'émissions d'une valeur de 5 millions de dollars au moins. Il s'agit manifestement là de financement de petites entreprises. Cette activité s'est chiffrée à une valeur cumulative approximative de 600 millions de dollars en deux ans seulement. Il y a eu des marchés à la hausse par le passé, mais nous n'avions jamais vu pareille participation du côté de la petite entreprise. Par ailleurs, le Québec a adopté un Régime d'épargne-actions. En 1986, le Québec a, à lui seul, compté pour la moitié de toutes les émissions initiales faites au Canada. Il est donc clair que cet encouragement fiscal a joué un rôle important.

M. Kniewasser: Permettez-moi de vous fournir un autre ensemble de chiffres. L'an dernier, au Canada, le financement par émission de nouvelles actions s'est chiffré à 9 milliards de dollars. En d'autres termes, l'an dernier, au Canada 24 p. 100 de tous les nouveaux financements, et 50 p. 100 de tous les nouveaux financements pour les entreprises ont été réalisés sous forme d'avoir et non pas de dette. Il s'agit là de records canadiens, et même de records mondiaux. Le même chiffre en 1972—et vous verrez cela dans le tableau 5 qui vous a été fourni—était de 2 p. 100.

En 1972, suite à la dernière ronde de réforme fiscale, lorsque la formule voulait qu'un dollar vaille un dollar dans le régime fiscal, nous avons réussi à obtenir le résultat tout à fait prévisible qu'est le suivant: nous avons converti 98 p. 100 de toutes les économies destinées au marché des valeurs mobilières en dettes pour les gouvernements et les grosses sociétés essentiellement, et 2 p. 100 en capital-actions. Ces 2 p. 100 sont depuis passés à 25 p. 100, et la moitié des initiatives de financement de nouvelles entreprises au Canada se font maintenant sous forme de capital-actions. Il s'agit de capital permanent, de capital-risques.

[Text]

That is the evidence we give you to demonstrate that the present mix of incentives—the \$500,000 capital gains tax, an array of other policy initiatives at the federal level, of which deficit and expenditure reduction is critical, together with initiatives at the provincial level of government, fiscal restraint, deficit control, encouragement to investment, and in particular the stock savings plans—are related to the success we have in this country of converting our savings to equity capital and not to debt, and those are the facts.

Mr. Dorin: I am going to ask one more question, and then I have two or three more if I get a chance on the second round.

My question revolves to preferred share financing. You do not like the tax advantage associated with preferred share financing, and I guess in our hearings prior to tax reform, one of the things we were doing as a committee was searching around—and I was hopeful that somebody might offer a suggestion, or that the department might come out with a white paper offering a suggestion—as to how to address the problem you have mentioned in your brief of companies that have taxable income taking advantage of dividends, if you like, and the dividend tax credit being received by people and being claimed where no tax has been paid.

You do not give any suggestion here as to how to address that. I am wondering if you have any. Just to lead you on a little bit, as you know, in Australia and in Britain, basically you can only pay out dividends on which tax has been paid and so they are eligible for the credit. They have a scheme in that regard. I am wondering if you have any suggestion. How do we get at this problem?

Mr. R. Lawrence: That problem you speak of really has been, in our view, looked after by the proposals in the white paper. What the proposals do not really solve is what happens to convertible preferred shares, and they are sort of caught up in the—

The Chairman: In the preferred run.

Mr. R. Lawrence: That is correct. We think it will be much more desirable to allow companies wishing to issue equity to be able to issue legitimate, convertible preferred shares. It would be very easy to design a definition of a convertible; they would have to be convertible for, say, at least three years and within a premium, say, of 20% of the outstanding common. It would virtually be like common equity. That is the major problem surrounding the proposals with respect to preferred shares.

The Chairman: Well, that does not make sense to me at all.

[Translation]

Voilà autant de preuves que l'actuel mélange d'encouragements fiscaux—l'exonération de 500,000\$ pour les gains en capital, toute une gamme d'autres initiatives politiques au niveau fédéral, dont la réduction des dépenses et du déficit, ce qui est critique, ainsi que les initiatives prises au niveau provincial, le resserrement fiscal, le contrôle des déficits, les encouragements à l'investissement et, surtout, les régimes d'épargne-actions—a contribué au fait que nous ayons réussi au Canada à convertir nos économies en capital-actions et non pas en endettement. Ce sont là les faits.

M. Dorin: Je vais vous poser encore une autre question, et il m'en restera encore deux ou trois, que je vous poserai plus tard si l'on m'accorde un deuxième tour.

Ma question concerne le financement par émission d'actions privilégiées. Vous n'aimez pas l'avantage fiscal que procure le financement par émission d'actions privilégiées, et je suppose que lors des audiences que nous avons tenues avant la réforme fiscale, l'une des choses que nous faisions, en tant que comité, c'était de chercher—et j'espérais que quelqu'un propose une solution ou que le ministère publie un livre blanc offrant une solution—une solution au problème dont vous avez fait état dans votre mémoire, celui des sociétés qui ont des revenus imposables mais qui profitent des dividendes, si vous voulez, et des personnes qui bénéficient du crédit d'impôt pour dividendes bien qu'aucun impôt n'ait été payé.

Vous ne proposez aucune solution au problème et j'aimerais savoir si vous en connaissez. Comme vous le savez, en Australie et en Grande-Bretagne, l'on ne peut payer des dividendes que lorsque l'impôt a été payé. Par conséquent, tous les dividendes sont admissibles au crédit d'impôt. Il y a tout un régime en place. Auriez-vous des idées de ce que nous pourrions faire pour régler ce problème.

M. R. Lawrence: Selon nous, le problème que vous venez d'évoquer est cerné dans les propositions contenues dans le Livre blanc. Ce que les propositions n'ont cependant pas réglé, c'est la question de savoir ce qu'il adviendra des actions privilégiées convertibles, qui sont en quelque sorte prises dans...

Le président: Les émissions de série d'actions privilégiées.

M. R. Lawrence: C'est exact. Nous pensons qu'il serait beaucoup plus souhaitable de permettre aux sociétés désireuses d'émettre des actions d'émettre des actions privilégiées convertibles tout à fait légitimes. Il serait très facile d'élaborer une définition de ce qui constituerait une action convertible. Il faudrait, par exemple, qu'elle soit convertible pendant au moins trois ans avec, disons, une prime de 20 p. 100 de la valeur des actions ordinaires en circulation. Il s'agirait quasiment d'actions ordinaires. C'est là le gros problème des propositions qui ont été faites relativement aux actions privilégiées.

Le président: Ça ne me semble pas logique du tout.

[Texte]

[Traduction]

• 1545

Mr. Garneau: No, and I would like to pursue it. On that same matter, I understand your point and I think it is a valid one, except that you know better than I do that it would be easy for an issuer to design a convertible preferred share in such a way that it would never be converted and in fact it would be a straight preferred share. Do you think we can deal with a definition that will be airtight?

Mr. R. Lawrence: Very easily. The preferred could not be retractable. It would have to be convertible for a minimum of three years and it would have to be convertible at a premium of no more than, say, 20%. That would make it a legitimate convertible preferred, so there would be no way of circumventing it.

The Chairman: Why would you not just have a side agreement that you do not convert? It goes to an institution like a trust company or a bank with a side agreement that they do not convert. In other words, it is a form of financing.

Mr. R. Lawrence: A side agreement would nullify it being a convertible preferred. There would be no difficulty in easily and in an uncomplicated way designing an appropriate definition for a true convertible preferred.

Mr. Kniewasser: There are times when the only equity you can raise will be preferred shares and if it really is equity, then we should not turn off that option for business to go ahead and do some financing when financing conditions are very difficult.

The Chairman: There is nothing wrong, of course, with issuing the preferred shares, if you pay tax.

Mr. Kniewasser: That is right.

The Chairman: In other words, if the taxes paid are sufficient to justify the dividend, then there is no extra tax on the preferred stock.

Mr. Kniewasser: The brief says that our view is when preferred shares are really equity, treat them as equity and when they are not, treat them as debt. That is what we are saying.

Mr. Layton: It is to that point I want to address another question. The preferred share by definition, regardless of the ways it can be packaged, automatically has a claim on the assets of the corporation before the common shares. So does that not mean there is essentially less risk to the investor in a preferred share than a common share?

Mr. R. Lawrence: Yes, there is less risk, and that is why there are many times in the market when the only equity that a company can raise is preferred shares that are convertible.

We have gone through several periods when many corporations that desperately needed equity capital... there was not the demand for them in the marketplace for straight common, but they would accept a convertible preferred where there was a little larger dividend, even

M. Garneau: Non, et j'aimerais pousser plus loin. Sur ce même sujet, je comprends ce que vous dites et je crois que vous avez raison, si ce n'est que vous savez mieux que moi qu'il serait facile pour un émetteur de concevoir une action privilégiée convertible de telle sorte qu'elle ne soit jamais convertie et soit effectivement une simple action privilégiée. Croyez-vous que nous puissions en arriver à une définition étanche?

M. R. Lawrence: Très facilement. L'action privilégiée ne pourrait pas être rachetable au gré du détenteur. Elle devrait être convertible pendant un minimum de trois ans, et à une prime ne dépassant pas, par exemple, 20 p. 100. Cela en ferait une action privilégiée convertible légitime, et il n'y aurait aucune façon de contourner cela.

Le président: Pourquoi ne pourrait-il pas y avoir une entente interdisant la conversion? L'action irait à une institution comme une société de fiducie ou une banque, avec l'entente qu'elle ne serait pas convertie. En d'autres termes, c'est une forme de financement.

M. R. Lawrence: S'il y avait une telle entente, cela ne serait plus une action privilégiée convertible. Il serait facile et peu complexe de concevoir une bonne définition d'une véritable action privilégiée convertible.

M. Kniewasser: Il arrive que les seuls capitaux que l'on puisse réunir soient des actions privilégiées; s'il s'agit véritablement de capital-actions, il ne faudrait pas éliminer cette option de financement pour les entreprises lorsque les conditions de financement sont très difficiles.

Le président: Il est évidemment tout à fait légitime d'émettre des actions privilégiées, si l'on paie l'impôt.

M. Kniewasser: C'est exact.

Le président: En d'autres termes, si les impôts versés suffisent à justifier le dividende, il n'y a pas d'impôt supplémentaire pour les actions privilégiées.

M. Kniewasser: Selon notre mémoire, si les actions privilégiées sont véritablement du capital-actions, il faut les traiter comme telles, et si elles ne le sont pas, il faut les traiter comme des emprunts. C'est ce que nous disons.

M. Layton: À cet égard, j'aimerais poser une autre question. Par définition, l'action privilégiée, quel que soit son emballage, a automatiquement un droit sur les actifs de la société avant les actions ordinaires. Est-ce que cela ne signifie pas que l'action privilégiée présente essentiellement moins de risques, pour l'investisseur, que l'action ordinaire?

M. R. Lawrence: Oui, il y a moins de risques, et c'est pourquoi il arrive souvent que les seuls capitaux qu'une entreprise puisse mobiliser soient des actions privilégiées convertibles.

Nous avons connu plusieurs périodes où de nombreuses sociétés qui avaient désespérément besoin de capital-actions... Il n'y avait pas de demande pour des actions ordinaires, mais on acceptait des actions privilégiées convertibles si le dividende était un peu plus

[Text]

though there was a premium if the individual did convert into the common.

I think you would have to say that from the capital formation point of view, that is just about as desirable as straight common financing. You do not want to take that source of funds away from corporations.

Mr. Layton: I guess I follow it with the feeling that you should not address the tax process without recognizing the difference between them. You are saying they should be treated equally in terms of capital gain and so forth, and yet we know there is a distinct difference in terms of the risk the investor is making.

Mr. R. Lawrence: We think that the straight legitimate convertible preferred shares should be treated the same as common shares, and we agree that the treatment of regular preferred shares, which sometimes can be closer to debt than to equity, can be treated along the lines that are proposed in the white paper.

Mr. Dorin: Maybe I can come at it from a slightly different angle here. Do you think it is right that companies can pay out dividends which are eligible for dividend tax credit by the receiver when no tax has in fact been paid by the company?

Mr. R. Lawrence: Well, I am not a chartered accountant, but the bulk of corporations that issue convertible preferred shares—

Mr. Dorin: No, I am just talking the broader issue. Forget the convertible or anything else. If somebody receiving a dividend can claim a dividend tax credit, do you think it is correct when companies can pay those kinds of dividends, can pay dividends of any kind that are eligible for the credit, which is there as a recognition of the tax paid by the corporation, when in fact no corporate tax has been paid?

• 1550

Mr. R. Lawrence: In almost all of these cases, the issuing corporation either is or will be in the future a taxpaying corporation. It is therefore just deferring taxes. If it happens to be in a small or no-tax position at the present time, it is only deferring tax payments.

If there were an easy way of separating companies, period, that do not now and never will pay tax, I could appreciate your concern. I think the white paper has addressed that concern, or that potential abuse, as well as any other group of people, including ourselves. That is another concern, and I sympathize with it.

Mr. Attewell: There were some statistics there a few minutes ago, on which I would just like to hitch-hike.

In the area of common share ownership, do you have any data—I did not see them in your report, unless I missed them—on the number of Canadians who own common shares? What is the trend line? Is it going up or down? Secondly, how does it compare with the United States? I gather more people in the United States own

[Translation]

considérable, même s'il y avait une prime pour convertir les actions en actions ordinaires.

Je crois qu'il faut dire que du point de vue de la formation du capital, c'est presque aussi souhaitable que des actions ordinaires. Il ne faut pas enlever aux sociétés cette source de fonds.

M. Layton: J'ai l'impression qu'il ne faudrait pas aborder le processus fiscal sans reconnaître la différence. Vous dites que les actions devraient toutes être traitées de la même façon pour ce qui est des gains en capital et ainsi de suite, et pourtant nous savons tous qu'il y a une nette différence quant au risque qu'assume l'investisseur.

M. R. Lawrence: Nous croyons que les actions privilégiées convertibles légitimes devraient être traitées de la même façon que les actions ordinaires, et nous convenons que le traitement des actions privilégiées ordinaires, qui parfois se rapprochent davantage d'un emprunt que du capital-actions, peuvent être traitées comme il est proposé dans le Livre blanc.

M. Dorin: J'aimerais aborder la question d'un point de vue légèrement différent. Croyez-vous qu'il est juste que des sociétés puissent verser des dividendes admissibles au crédit d'impôt pour dividendes alors qu'en fait la société n'a versé aucun impôt?

M. R. Lawrence: Eh bien, je ne suis pas comptable agréé, mais la majorité des sociétés qui émettent des actions privilégiées convertibles. . .

M. Dorin: Non. Je parlais en général. Il ne s'agit pas d'actions convertibles ou de choses du genre. Si la personne qui reçoit un dividende peut réclamer un crédit d'impôt pour dividendes, croyez-vous qu'il est juste que des sociétés puissent verser des dividendes admissibles au crédit, qui sert à reconnaître l'impôt versé par la société, quand en fait la société ne verse aucun impôt?

M. R. Lawrence: Dans presque tous ces cas, la société émettrice verse ou versera plus tard des impôts. Il s'agit donc tout simplement de reporter les impôts. Si la société à l'heure actuelle ne paie pas d'impôt ou n'en paie que peu, elle ne fait que reporter les versements d'impôt.

S'il y avait une façon facile de distinguer les sociétés qui ne paient pas maintenant d'impôt et n'en paieront jamais, je pourrais comprendre votre préoccupation. Je crois que le Livre blanc répond à cette préoccupation, ou à cet abus éventuel, aussi bien que tout n'importe quoi ou n'importe qui, y compris nous-mêmes. C'est une préoccupation différente, et je la comprends.

M. Attewell: Il y avait, il y a quelques minutes, des statistiques sur lesquelles j'aimerais revenir.

Au sujet des actions ordinaires, disposez-vous de données—je n'en ai pas vues dans votre rapport, sauf erreur de ma part—sur le nombre de Canadiens qui possèdent des actions ordinaires? Quelle est la tendance Est-elle à la hausse ou à la baisse? En deuxième lieu comment la situation se compare-t-elle avec celle des États

[Texte]

common shares. Thirdly, in the United Kingdom, I understand Prime Minister Thatcher has been very successful through privatization and other steps in sharply increasing the common share ownership of people in Great Britain. Do you have any data in those three areas, particularly trend lines?

Mr. Russel: Again I am speaking from memory here, but if my memory serves me correctly, the Toronto Stock Exchange did a survey of share ownership in Canada in the early 1980s, and at that point 11% of the Canadian population invested in equities.

Mr. Attewell: Is that common and preferred or is it...?

Mr. Russel: It would be stocks, so it would be common and preferred together. They did a survey last year, I believe, and the figure was about 23%, which is roughly equivalent to what it is in the U.S. The trend line you speak of is therefore a sharply upward sloping one over a relatively short period of time.

Mr. Kniewasser: It is particularly noticeable and measureable in those provincial jurisdictions that have offered stock savings plans to their residents. The greatest increase in individual participation in the investment process would be in the province of Quebec, where it has more than doubled in the six or seven years that the Quebec Stock Savings Plan has been in process. If you look at these co-efficients across the country, you will see, particularly where provinces have that measure available to taxpayers, that it is indeed encouraging more people to make their own investment decisions.

Mr. Attewell: Is there any other particular initiative you would highlight as far as helping that trend line?

Mr. Kniewasser: The \$500,000 capital gains exemption has been critical. A stronger securities market for both equity and debt, as a result of more confidence in the economic management of the country, is equally critical, and, in having this result.

Mr. Attewell: Do you have any data on the U.K. experience?

Mr. Russel: I am sorry I do not, sir. I do not have any evidence on the U.K. experience.

Mr. Cassidy: I welcome you here, and I would like to ask about the brief. You put a fairly heavy emphasis on the need to reduce the deficit. Under those circumstances, I think it is fair, and we have asked other groups as well, to ask: What do you estimate as the cost of the changes you are recommending relative to what is proposed in the white paper? Do you have some specific suggestions as to where those costs might be recouped?

[Traduction]

Unis. Je crois savoir qu'un plus grand nombre de gens aux États-Unis possèdent des actions ordinaires. En troisième lieu, au Royaume-Uni, il me semble que le premier ministre Thatcher a réussi, par la privatisation et par d'autres mesures, à accroître considérablement le nombre d'actions ordinaires détenues par les citoyens de Grande-Bretagne. Avez-vous des données dans ces trois domaines, particulièrement sur les tendances?

M. Russel: Je parle encore une fois de mémoire, mais si je ne m'abuse, la bourse de Toronto a procédé à un sondage sur les actions détenues au Canada au début des années 1980; à ce moment-là, 11 p. 100 de la population canadienne investissait dans des actions.

M. Attewell: S'agit-il d'actions ordinaires et privilégiées ou...?

M. Russel: Il s'agit d'actions, donc d'actions ordinaires et privilégiées, sans distinction. Il y a eu une enquête l'an dernier, je crois, et le chiffre était d'environ 23 p. 100, soit à peu près le même qu'aux États-Unis. La tendance dont vous parlez est donc fortement à la hausse sur une période relativement brève.

M. Kniewasser: Elle est particulièrement remarquable et mesurable dans les provinces qui ont offert des régimes d'épargne-actions à leurs résidents. La plus grande augmentation de la participation individuelle au processus d'investissement se situe au Québec, où cette participation a plus que doublé depuis les six ou sept ans que le régime d'épargne-actions du Québec est en vigueur. Si vous examinez ces coefficients pour l'ensemble du pays, vous constaterez, surtout dans les provinces où cette mesure est offerte aux contribuables, que l'on réussit effectivement à encourager un plus grand nombre de personnes à prendre elles-mêmes leurs propres décisions en matière d'investissement.

M. Attewell: Y a-t-il quelque autre initiative qui contribue fortement, selon vous, à aider cette tendance?

M. Kniewasser: L'exemption de 500,000\$ pour les gains en capital a été critique. Un marché plus fort tant pour les emprunts que pour les actions, découlant d'une plus grande confiance envers la gestion économique du pays, est, monsieur, tout aussi critique.

M. Attewell: Avez-vous des données sur l'expérience du Royaume-Uni?

M. Russel: Je regrette, je n'en ai pas vues, monsieur. Je n'ai aucun renseignement sur l'expérience du Royaume-Uni.

M. Cassidy: Je vous souhaite la bienvenue et j'aimerais vous interroger sur le mémoire. Vous insistez assez fortement sur la nécessité de réduire le déficit. Dans ce cas, je crois qu'il est juste de vous demander, comme nous l'avons fait à d'autres groupes: à combien estimez-vous le coût des changements que vous recommandez par rapport à ce qui est proposé dans le Livre blanc? Avez-vous des suggestions précises quant à des façons de recouvrer ces coûts?

[Text]

Mr. Kniewasser: There are two major costs in respect of fiscal management, Mr. Cassidy. One would be the recommendation with respect to the capital gains tax, and that would have the net effect of \$40 million, which is miniscule in the dimensions we are playing with in this stuff. Our recommendation is that it not go to 70 or something, but stay at 66. That would cost, on the basis of the government's figure, something in the order of \$40 million; which is nothing.

• 1555

We think the recommendations we have put before you are consistent with the overall strategy of achieving a more internationally competitive system, a fairer system, than lowering both corporate and personal rates.

The second major recommendation in this respect, in answer to your question, is that we think phase 2, if this process is to be truly revenue neutral and if it is not to slow down deficit reduction, should be brought forward sooner and should not be put off until phase 3.

I do not have a figure—I have been trying to get one; maybe you have one—for what the estimate is in these calculations for revenue gains in phase 2.

The Chairman: We have that here—phase 2 of the gain. Our estimate from Finance is that the impact of tax reform on capital gains tax in 1988 will yield \$160 million more, and by 1990—of course there is a change in rate—that will increase the yield by tax reform by \$275 million.

Mr. Kniewasser: That is not my question, Mr. Blenkarn. On the first point, I have dealt with that; that is, if you do not go to 75, you go to 66, it is \$40 million. We have that figure.

The figure I do not have, and the figure I have a feeling for and will discuss with you, is what the government thinks it would get from Stage II and this sales tax reform. And that is not revenue neutral. That is revenue-plus. They say they are going to make it revenue neutral by undertaking—I do not know how—to reduce further personal income tax rates and corporate income tax rates when you get to stage II. If that is true—and that is what they say—stage II is not neutral by itself. Sales tax reform is not neutral by itself. So Mr. Cassidy, if your question is how you get deficit reduction faster, we would like to see stage II happen sooner.

Mr. Cassidy: The \$500,000 exemption on capital gains, which you recommend be maintained... if I recall correctly, the annual cost of that is going to rise over several years to a level approaching... I have forgotten; it was \$500 million or \$600 million a year. So perhaps you could address that specific question.

[Translation]

M. Kniewasser: Il y a deux coûts majeurs pour ce qui est de la gestion fiscale, monsieur Cassidy. Le premier touche la recommandation sur l'impôt sur les gains en capital, dont l'effet net serait de 40 millions de dollars, ce qui est tout à fait minime par rapport à l'ordre de grandeur dont il s'agit ici. Nous recommandons de ne pas passer à 70, mais de rester à 66. Cela coûterait, d'après les chiffres du gouvernement, environ 40 millions de dollars, ce qui n'est rien.

Nous croyons que les recommandations que nous vous avons présentées sont compatibles avec la stratégie d'ensemble qui consiste à réaliser un système plus compétitif au plan international, un système plus juste, plutôt que de diminuer à la fois les taux des sociétés et ceux des particuliers.

La seconde recommandation majeure à cet égard, en réponse à votre question, est que nous croyons que la phase 2, si elle doit être véritablement neutre quant aux recettes et ne pas ralentir la réduction du déficit, devrait être présentée plus tôt et ne devrait pas être remise jusqu'à la phase 3.

Je n'ai pas de chiffres—j'ai tenté d'en obtenir, peut-être en avez-vous—pour l'estimation dans ces calculs des gains des recettes à la phase 2.

Le président: Nous avons cela ici—la phase 2 du gain. Selon l'estimation du ministère des Finances, l'effet de la réforme fiscale sur l'impôt sur les gains en capital pour 1988 produira 160 millions de dollars de plus et en 1990—évidemment, il y a modification du taux—cela augmentera le produit de la réforme fiscale de 275 millions de dollars.

M. Kniewasser: Ce n'est pas cela que je voulais savoir, monsieur Blenkarn. Quant au premier point, j'en ai traité; c'est-à-dire que si on ne passe pas à 75, si on passe à 66, c'est 40 millions de dollars. Nous avons ce chiffre.

Le chiffre que je n'ai pas, celui à propos duquel j'ai une petite idée et dont je parlerai avec vous, c'est ce que le gouvernement croit recevoir de l'étape II et de la réforme de la taxe de vente. Cela n'est pas neutre sur le plan des recettes; c'est positif. Ils disent qu'ils vont rendre cela neutre en s'engageant—je ne sais pas comment—à réduire encore les taux de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés au moment de l'étape II. Si cela est vrai—et c'est ce qu'ils disent—l'étape II n'est pas neutre en elle-même. La réforme de la taxe de vente n'est pas neutre en elle-même. Ainsi, monsieur Cassidy, si ce que vous me demandez c'est comment accélérer la réduction du déficit, nous aimerions que l'étape II vienne plus rapidement.

M. Cassidy: L'exemption de 500,000\$ sur les gains en capital, dont vous recommandez le maintien... si je ne me trompe, le coût annuel augmentera pendant plusieurs années pour atteindre près de... j'oublie; c'était 500 ou 600 millions de dollars par année. Peut-être pourriez-vous répondre à cette question.

[Texte]

Mr. Kniewasser: All we are recommending about the \$500,000, Mr. Cassidy, is really two things. The definition for who is included in the \$500,000 should be expanded to include incorporated corporations. It is not an incentive to small business, because the definition—I guess the committee is aware—turns only on incorporated and unincorporated companies. So the \$500,000 capital gain exemption is available to investors in some of the largest corporations in Canada. I have a list right here. You all have the same list. It is not a small business definition. It is a public versus a private company definition; which I submit is not what we need. The incentives should apply to business, and to publicly listed businesses as well.

Mr. Cassidy: That is a fairly major—

Mr. Kniewasser: And it is a very important point. I hope you will seize on it—

Mr. Dorin: I realize that. But Mr. Bulloch was here yesterday—and he represents quite a few small businesses—and as far as he was concerned, it was just fine with him. He did not have any problem at all.

Mr. Kniewasser: Well, he does not do the financing for them. We do. This is our view as the people who raise the money for small business in Canada. I gave you some figures earlier to that effect. We would like some help in continuing to do a good job for small business.

Mr. Cassidy: Let us be specific. What proportion of the universe of capital gains there is represented by gains made on widely held or public Canadian corporations? Have you some indication of magnitude?

Mr. Kniewasser: Ian, have you any feeling?

Mr. Russel: Not for private corporations, but we do have a feeling for the impact of capital gains from various forms of activity. This gets to your question about the revenue cost of the \$500,000. As was pointed out, we are talking about simply changing the definition so some things would be included and other things would be excluded. For example, now it is a wide definition including all gains made on capital property. My impression is there are significant capital gains on capital property that would be sheltered within that exemption, and we are suggesting that perhaps that be substituted—

Mr. Kniewasser: One of the things the paper—

• 1600

Mr. Cassidy: The definition of a small business will revert to the \$500,000 thing. I agree with you. I do not think shares in the T. Eaton Company should be... here there is a minor family shareholder, there may be shareholders in that particular company. Each of them could take advantage of that \$500,000 exemption. That is

[Traduction]

M. Kniewasser: Notre recommandation quant aux 500,000\$, monsieur Cassidy, comporte en fait deux volets. La définition de ceux qui sont admissibles à cette déduction de 500,000\$ devrait comprendre les sociétés incorporées. Ce n'est pas un encouragement pour la petite entreprise, parce que la définition—j'imagine que le Comité est au courant—porte uniquement sur les sociétés incorporées et non incorporées. Ainsi, l'exemption de 500,000\$ est offerte à ceux qui investissent dans certaines des plus grandes sociétés du Canada. J'ai la liste ici. Vous avez tous la même liste. Ce n'est pas une définition de la petite entreprise. C'est une définition d'une société publique ou d'une société privée; selon moi, ce n'est pas cela qu'il nous faut. Les encouragements devraient s'appliquer aux entreprises, et aux entreprises publiques également.

M. Cassidy: C'est là quelque chose d'assez majeur. . .

M. Kniewasser: Et c'est très important. J'espère que vous saisissez cette occasion. . .

M. Dorin: Je comprends cela. Mais hier, M. Bulloch—qui représente de nombreuses petites entreprises—était tout à fait d'accord. Il n'avait aucun problème.

M. Kniewasser: Eh bien, ce n'est pas lui qui s'occupe de leur financement, c'est nous. C'est là notre avis, nous qui faisons profession de mobiliser des fonds pour les petites entreprises du Canada. Je vous ai déjà donné des chiffres là-dessus. Nous aimerions qu'on nous aide un peu à continuer à faire du bon travail pour les petites entreprises.

M. Cassidy: Soyons précis. Quelle proportion de l'univers des gains en capital représentent les gains réalisés sur les sociétés canadiennes publiques ou dont les actions sont largement répandues? Avez-vous une idée de l'ordre de grandeur?

M. Kniewasser: Ian, avez-vous une idée?

M. Russell: Pas pour les sociétés privées, mais nous avons une idée de l'effet des gains en capital provenant de diverses formes d'activités. Ceci touche à votre question sur ce que coûtent les 500,000\$ au titre des recettes. Comme nous l'avons signalé, il s'agit tout simplement de modifier la définition de sorte que certaines choses soient incluses et d'autres exclues. Par exemple, la définition actuelle est large et comprend tous les gains réalisés sur les biens de capital. Selon moi, il y a des gains importants sur les biens de capital qui devraient relever de cette exemption, et nous suggérons que peut-être cela pourrait être remplacé. . .

M. Kniewasser: Une des choses dont le livre. . .

M. Cassidy: La définition de la petite entreprise reviendra aux 500,000\$. Je suis d'accord avec vous. Je ne crois pas que les actions de la Société T. Eaton devraient être. . . Si, dans une société donnée, il y a un actionnaire minoritaire de la famille, il peut y avoir 49 actionnaires. Chacun d'entre eux pourrait tirer parti de cette

[Text]

daft. I think we should fix it. I would appreciate your tabling the document if you have a list of those.

There is an operating test so it cannot just be used as a shell to hold a building which is being used for speculation. I think it is what you were trying to suggest. This is not just a teensy weensy change you are suggesting. In a good week in the Toronto Stock Exchange, you can see upwards of \$3 billion or \$4 billion added to the listed value of the stocks. Much of it is going to be in Canadian equities of the kinds of companies you talk about. A good bull market running for several months could generate several billions of dollars of capital gains which you are suggesting should not be taxed.

Mr. Kniewasser: Please go on, Mr. Cassidy. It could also generate several billion dollars in new jobs and new investment. That is why we are recommending it. We are not recommending it because it is not going to have any effect.

Mr. Cassidy: Mr. Russel is suggesting this is just a minor redefinition. I think you will agree with me that this is not a minor redefinition.

Mr. Kniewasser: No. We are recommending the \$500,000 capital gains exemption continue to apply to help raise equity capital for incorporated Canadian business as well as unincorporated Canadian business.

Mr. Cassidy: We have to look at benefits and costs. I take it the ITA cannot give us particularly good estimates in terms of the cost of this particular measure. I think you would agree it is a lot more than the \$40 million figure you gave on the 66-1/3% and 75% inclusion of gains and income.

Mr. Kniewasser: We do the best we can with the figures and staff we have. We have a couple of hard measurements. One is the \$40 million of what it would cost if you took our recommendation and did not increase the capital gains tax to 75% and left it at 66%. Do you have any other estimates we could give to Mr. Cassidy?

Mr. Russel: I think Mr. Blenkarn mentioned \$160 million. Is that total—

The Chairman: Our current impact of the tax reform is estimated when we alter the capital gains inclusions for next year for the paper to \$160 million additional revenue. By 1990 you are up to the three-quarter inclusion and I think there are some projections of growth. You get \$275 million further revenue for the federal government from this source.

Presumably your suggestion is to stay at two thirds unless there is a further rate change which might result

[Translation]

exemption de 500,000\$. C'est ridicule. Je crois que nous devrions intervenir. J'apprécierais que vous déposiez le document si vous en avez une liste.

Il y a un critère de fonctionnement, de sorte que cela ne peut pas tout simplement servir de coquille pour détenir un immeuble qui sert à la spéculation. Je crois que c'est à cela que vous vouliez en venir. Ce n'est pas un tout petit changement que vous proposez. Au cours d'une bonne semaine, à la bourse de Toronto, on peut voir plus de 3 ou 4 milliards de dollars d'ajoutés à la valeur des actions. Une bonne partie de cela sera des titres canadiens du genre de sociétés dont vous parlez. Un bon marché à la hausse qui durerait plusieurs mois pourrait générer plusieurs milliards de dollars de gains de capital, que vous proposez de ne pas imposer.

M. Kniewasser: Continuez, monsieur Cassidy. Cela pourrait également générer plusieurs milliards de dollars de nouveaux emplois et de nouvel investissement. C'est pourquoi nous recommandons cela. Ce n'est pas parce qu'il n'y aura aucun effet.

M. Cassidy: Selon M. Russel, il s'agit d'une redéfinition mineure. Je crois que vous conviendrez avec moi qu'il n'y a rien de mineur ici.

M. Kniewasser: Non. Nous recommandons que l'exemption de 500,000\$ pour les gains en capital continue de s'appliquer afin d'aider à mobiliser du capital-actions pour les entreprises canadiennes incorporées aussi bien que pour les entreprises non incorporées.

M. Cassidy: Il nous faut examiner les bénéfices et les avantages. J'imagine que l'ACCVM ne peut nous donner des estimations de première qualité à l'égard des coûts de cette mesure. Vous conviendrez sans doute que c'est beaucoup plus que le chiffre de 40 millions de dollars que vous avez donné pour l'inclusion à 66-1/3 p. 100 et à 75 p. 100 des gains et des revenus.

M. Kniewasser: Nous faisons de notre mieux avec les chiffres et le personnel dont nous disposons. Nous avons quelques chiffres certains. Le premier, c'est les 40 millions de dollars qu'il en coûterait si vous acceptiez notre recommandation et laissiez l'impôt sur les gains en capital à 66 p. 100 au lieu de le porter à 75 p. 100. Avez-vous d'autres estimations que nous pourrions donner à M. Cassidy?

M. Russel: Je crois que M. Blenkarn a parlé de 160 millions de dollars. Est-ce que ce total...

Le président: Nous estimons présentement à 160 millions de dollars de recettes supplémentaires les répercussions de la réforme fiscale, c'est-à-dire la modification de l'inclusion des gains en capital pour l'année prochaine. À compter de 1990, les gains en capital seront imposables aux trois quarts et je crois qu'il y a certaines projections de croissance. Le gouvernement fédéral retire quelque 275 millions de dollars de recettes supplémentaires de cette source.

J'imagine que vous recommandez d'en rester aux deux tiers à moins qu'il n'y ait une nouvelle diminution des

[Texte]

from revenue raised and the sales tax being used to reduce income tax rates. Is that what you are suggesting?

Mr. R. Lawrence: No, not really. We are suggesting we must not disturb that fundamental balance—

The Chairman: In your brief you said the reason for sticking at 66-2/3 taxable of a gain is so the taxable portion of gain, particularly at the high-income level, be virtually the same as if the high-income earner received the money by way of dividends. You speak of the tradeoff between dividend income and gains, taking the position that an owner of a company can—

Mr. Kniewasser: With respect, Mr. Blenkarn, we never used it at the high-income level. I do not know where that comes from.

The Chairman: I have your high-income taxpayer item.

Mr. Kniewasser: That sounds like an editorial comment.

The Chairman: At your high-income taxpayer level, it is almost identical. At your middle-income taxpayer level, there is still a preference in favour of dividends. At the low-income level, there is a very substantial preference in favour of dividends. Your argument is applicable only at the high-income level in your brief.

• 1605

Mr. R. Lawrence: Let us put it in a slightly different way, Mr. Chairman. If the proposal did go through, we would be the only country in the free world that taxed capital gains at a higher rate than dividends. This will discourage new equity investment in new businesses and will have a significantly negative effect on the economy.

The Chairman: Why will it do that? If you buy a stock to receive the dividend, then there is an incentive under this proposal for the company to treat its shareholders decently by paying decent dividends. Dividends are worth more to them than the sale of the stock on the marketplace.

Mr. R. Lawrence: At the foundation of every business decision to expand or to purchase more plant and equipment is the decision to increase risk on the part of the company and on the part of the investor who has to invest in the equity.

This money has to be in the form of common shares, which have the possibility of going up in price if the investment does well. If the investment does not do well, it goes down. The individual investor is not going to take the risk because the investment may turn out to be a poor one that would go down. He is not going to take the additional risk. If he wins, the tax rate is higher. You would not invest in something that is more risky if you are going to be taxed more heavily if it works out.

[Traduction]

taux en raison des recettes et de l'utilisation de la taxe de vente pour réduire les taux de l'impôt sur le revenu. Est-ce à cela que vous voulez en venir?

M. R. Lawrence: Non, pas vraiment. Selon nous, il ne faut pas toucher à cet équilibre fondamental. . .

Le président: Dans votre mémoire, vous dites qu'il faut en rester à l'imposition de 66-2/3 des gains de sorte que la portion imposable du gain, particulièrement dans le cas des revenus élevés, soit presque la même que dans le cas des dividendes. Vous parlez d'un échange entre le revenu de dividendes et les gains en capital, disant que le propriétaire d'une société peut. . .

M. Kniewasser: Sauf le respect que je vous dois, monsieur Blenkarn, nous ne l'avons jamais utilisé au niveau des revenus élevés. Je ne sais d'où cela vient.

Le président: J'ai ce que vous dites à propos des contribuables à revenu élevé.

M. Kniewasser: C'est, il me semble, un commentaire.

Le président: Pour les contribuables à revenu élevé, c'est presque identique. Pour le contribuable moyen, il y a encore une préférence en faveur des dividendes. Aux paliers inférieurs de revenu, il y a une préférence très marquée pour les dividendes. L'argument présenté dans votre mémoire ne s'applique qu'aux contribuables à revenu élevé.

M. R. Lawrence: Permettez-nous d'exprimer cela d'une façon un peu différente, monsieur le président. Si la proposition est adoptée, nous serions le seul pays du monde libre à imposer les gains en capital à un taux plus élevé que les dividendes. Ceci découragera l'investissement dans le capital-actions des nouvelles entreprises et aura un effet négatif important sur l'économie.

Le président: Pourquoi? Si vous achetez une action pour recevoir le dividende, alors la proposition encourage la société à traiter correctement ses actionnaires en versant des dividendes corrects. Les dividendes valent plus pour eux que la vente des actions.

M. R. Lawrence: À la base de chaque décision commerciale touchant une expansion ou l'achat d'installations et de matériel, il y a la décision d'accroître le risque de la part de la société et de la part de l'investisseur qui doit investir dans le capital-actions.

Ces fonds doivent prendre la forme d'actions ordinaires, dont le prix peut augmenter si le placement est bon. Si le placement n'est pas bon, la valeur baisse. Les particuliers ne vont pas courir ce risque parce que le placement pourrait être mauvais et les actions pourraient baisser. Ils ne vont pas prendre ce risque supplémentaire. S'ils gagnent, le taux d'imposition est plus élevé. Personne ne va investir dans quelque chose de dangereux s'il va être imposé davantage en cas de réussite.

[Text]

Mr. Kniewasser: There are all kinds of companies that do not pay dividends.

The Chairman: You are saying that we ought to tilt the system in favour of more corporate investment of earned surpluses rather than the payment of dividends from earned surpluses.

Mr. R. Lawrence: This is an unusual way of saying it. What we really want to do is to make sure the foundation for economic growth is the amount that goes into real straight equity investment at the bottom of the pyramid. This is the first foundation, the first principle you have to build on.

If you tamper with this fundamental principle, then the amount of money that goes into your dividend-paying securities, which is the next layer, and then into your interest-bearing securities becomes academic, if you do not have the layer at the bottom.

Mr. Cassidy: Perhaps I can take that up. In the American system as reformed, if I understand it correctly, the reason the dividends are taxed more or less equally with capital gains is that they do not have the integration feature that still persists in the proposed tax reform here. Is this correct?

Mr. R. Lawrence: Yes, this is largely correct.

Mr. Cassidy: Therefore, the reason is not that we have been too hard on capital gains but possibly that perhaps we... Are you suggesting therefore we might in fact reduce the integration a bit further so that there is not the advantage to dividends as opposed to capital gains? This would be one way of paying for the cost of some of your proposals.

Mr. R. Lawrence: If I understand what you are saying, then you would further compound the problem and cause all investment to go into interest-bearing securities or Treasury bills. Then economic growth would be completely eliminated and business investment would reduce substantially or leave the country. This would be the result of what I think you are suggesting.

Mr. Cassidy: What I see certainly in the United States, the capital gains are to some extent privileged. You say that relative to dividend income, it may not be quite as much. Assuming the numbers are correct, it seems to me the margins are trivial, or at least not very significant. We are not talking about taxing one form of income at half again the rate of another. They are both in the same ballpark, it seems to me.

Mr. R. Lawrence: I do not see how you can really argue with the fact. The table shows that even what we are suggesting for the way to tax capital gains is only marginally above the way they would tax dividends. What we are proposing for capital gains is only marginally more favourable than the tax treatment on dividends, only marginally. If you alter that any further you would be discouraging the most important form of investment.

[Translation]

M. Kniewasser: Il y a toutes sortes de sociétés qui ne paient pas de dividendes.

Le président: Vous dites que nous devrions préjuger le système en faveur d'un investissement accru des excédents gagnés par les sociétés plutôt qu'en faveur du versement de dividendes.

M. R. Lawrence: C'est une curieuse façon de le dire. Ce que nous voulons en réalité, c'est nous assurer que la base de la croissance économique soit la somme consacrée au capital-actions au bas de la pyramide. C'est le premier fondement, le premier principe sur lequel il faut construire.

Si l'on touche à ce principe fondamental, la somme d'argent consacrée aux titres payant des dividendes, qui est la couche suivante, puis aux titres portant intérêts, devient sans objet, s'il n'y a pas la couche du bas.

M. Cassidy: Je peux peut-être ajouter quelque chose. Dans le régime américain réformé, si je ne m'abuse, les dividendes sont imposés plus ou moins de la même façon que les gains en capital, car il n'y a pas la caractéristique d'intégration qui demeure dans la réforme fiscale proposée ici. Est-ce exact?

M. R. Lawrence: Oui, en gros, c'est exact.

M. Cassidy: Donc, la raison n'est pas que nous avons été trop durs pour les gains en capital, mais peut-être que nous... Voulez-vous dire que nous pourrions en fait réduire un peu plus l'intégration, de sorte qu'il n'y ait pas d'avantage pour les dividendes par rapport aux gains en capital? Ça serait une façon de défrayer le coût de certaines de vos propositions.

M. R. Lawrence: Si je comprends bien ce que vous dites, vous accentueriez le problème et tout l'investissement irait dans des valeurs portant intérêt ou dans des bons du Trésor. La croissance économique serait complètement éliminée et l'investissement commercial connaîtrait une réduction substantielle ou quitterait le pays. Voilà quel serait le résultat de ce que je crois que vous proposez.

M. Cassidy: Je constate qu'aux États-Unis les gains en capital sont privilégiés dans une certaine mesure. Vous dites que par rapport aux revenus provenant de dividendes, l'écart n'est peut-être pas si grand. Si les chiffres sont justes, il me semble que les écarts sont minimes, ou du moins pas très importants. Il ne s'agit pas d'imposer une forme de revenus à la moitié du taux auquel une autre forme est assujettie. Il me semble qu'il s'agit du même ordre de grandeur.

M. R. Lawrence: Je ne comprends pas comment vous pouvez contester les faits. Le tableau montre que même ce que nous recommandons comme façon d'imposer les gains en capital n'est que légèrement supérieur à la façon dont les dividendes seraient imposés. Ce que nous proposons pour les gains en capital n'est que légèrement très légèrement, plus favorable que le traitement fiscal des dividendes. Toute modification supplémentaire

[Texte]

[Traduction]

découragerait la forme la plus importante d'investissement.

• 1610

Mr. Cassidy: You have made your point. I am not convinced, but...

The Chairman: I think your point is well made in your table...

Mr. Cassidy: Could I go back, though. You suggest that the additional amount which would be lost in revenue between 66 2/3% and 75% would be in the order of \$40 million. That is a much smaller amount than the 500,000 exemption. I am a bit puzzled as to why you say you want both. But let us not pursue that one.

But when you look at the investment income, or the capital gains income of investors in Canada, \$40 million is in fact an extremely small amount. I am surprised that you would say that the whole investment structure and the whole attractiveness of equity investment in this country would collapse because of that \$40 million. Yet you speak in cataclysmic tones.

Mr. Kniewasser: Nothing is going to collapse, Mr. Cassidy. We are saying that if you proceed down this path you are going to get massive shifts in the way investments are made in Canada. You are going to get more money to debt, you are going to get more money to dividends, and you are going to get less money to new companies and the companies that do not pay dividends—new resource companies and small business who are starting off.

That is all we are saying. We are not saying it is cataclysmic. I think that would be bad for Canada. It would be bad for regional development. It would be bad for small business. But the investment process will go on. It is easy to find money for governments; it is easy to find money for big business, eh?

Mr. Cassidy: Yes.

Mr. Kniewasser: It is easy to find money, Mr. Blenkarn, for dividend-paying corporations, but it is difficult to raise equity capital for new businesses and for people who are trying to start off at the beginning. And that is what this brief is all about.

Mr. Cassidy: Mr. Kniewasser, there has been a good deal of concern over the failure to accomplish any meaningful redistribution of income through the tax system in the tax reform. As you know, the tax saving given to people as a percentage of income over \$100,000 is actually equal to or greater than the tax saving which goes to people on modest incomes.

Most of the capital gains are in fact generated by people earning over \$50,000 a year. You can argue that, yes, there are more people coming into the equities market. But most of those gains nonetheless go to the 10% of so of income tax filers who are in the over-\$50,000 bracket. Perhaps it would then make sense

M. Cassidy: Vous avez bien présenté votre point de vue. Je ne suis pas convaincu, mais...

Le président: Je crois que cela est bien présenté dans votre tableau...

M. Cassidy: Puis-je revenir en arrière? Selon vous, les recettes qui seraient perdues entre 66 2/3 p. 100 et 75 p. 100 seraient de l'ordre de 40 millions de dollars. C'est une somme de beaucoup inférieure à l'exemption de 500,000\$. Je ne comprends pas très bien pourquoi vous dites vouloir les deux. Mais laissons faire.

Mais par rapport aux revenus de placement, ou aux gains en capital des investisseurs du Canada, 40 millions de dollars est en fait une très petite somme. Je suis étonné que vous disiez que toute la structure de l'investissement et tout ce qui fait l'attrait du capital-actions dans ce pays s'écrouleraient en raison de ces 40 millions de dollars. Et pourtant vous criez au cataclysme.

M. Kniewasser: Rien ne va s'écrouler, monsieur Cassidy. Nous disons que si vous continuez dans cette voie, il y aura des déplacements massifs de l'investissement au Canada. Des sommes plus considérables seront consacrées aux emprunts et aux dividendes et il y aura moins d'argent pour les nouvelles entreprises et celles qui ne versent pas de dividendes—les nouvelles sociétés de ressources et les petites entreprises qui se lancent en affaires.

C'est tout ce que nous disons. Nous ne parlons pas de cataclysme. Je crois que cela serait mauvais pour le Canada, mauvais pour le développement régional et mauvais pour la petite entreprise. Mais le processus d'investissement continuera. Il est facile de trouver de l'argent pour les gouvernements; il est facile de trouver de l'argent pour la grande entreprise, n'est-ce pas?

M. Cassidy: Oui.

M. Kniewasser: Il est facile de trouver de l'argent, monsieur Blenkarn, pour les sociétés qui versent des dividendes, mais il est difficile de trouver du capital-actions pour les nouvelles entreprises et pour les gens qui tentent de commencer au début. Et c'est sur cela que porte ce mémoire.

M. Cassidy: Monsieur Kniewasser, on a beaucoup parlé du fait que la réforme fiscale ne réussit pas à réaliser une redistribution du revenu à l'intérieur du régime fiscal. Comme vous le savez, l'économie d'impôt accordée en pourcentage à ceux dont le revenu dépasse 100,000\$ est effectivement égale ou supérieure à l'économie d'impôt accordée à ceux dont les revenus sont modestes.

La plupart des gains de capital sont en fait générés par des personnes qui gagnent plus de 50,000\$ par année. Vous pouvez faire valoir que le nombre de ceux qui ont accès au marché des valeurs mobilières est en croissance. Mais la plupart de ces gains vont néanmoins au quelque 10 p. 100 des contribuables dont le revenu dépasse

[Text]

to complement your suggestions by having a higher marginal rate on people earning over \$55,000.

One of the social policy groups suggested that we should perhaps go from a 29% rate over \$55,000 to a 33% or 34% rate. What would your reaction be to that trade-off, if the committee were to accept and/or look on your proposals with some favour but at the same time then suggest that the higher rate be put in?

Mr. Kniewasser: If you form a government and that is the path you would like to explore, we will appear and testify. I think we should be. . .

Mr. Cassidy: No, I am sorry. I would like an answer now.

Mr. Kniewasser: I am serious. We should be encouraging rich people to put their money in equity for new companies, rather than encouraging them to invest in debt and safe securities. It is not just a matter of looking for a break for the rich. Get the rich to take some risks, rather than, as this paper will do, encourage them to put less of their money in risk-taking and more in safe, debt securities. That is my answer to you.

Mr. Cassidy: The fundamental thrust of the tax reform is to broaden the tax base and lower the rates by taking out loopholes and tax expenditures. You are essentially saying that you disagree with that and that you think that the whole exercise is not particularly pointed in the right way. Is that right?

Mr. Kniewasser: I do not think you read the brief if you are talking like that. The brief says that we entirely agree with the essential objectives of tax reform, but that if it is pursued as presently drafted, there will be some distortion in the investment process. We have made some modest suggestions, which we do not think are revenue-intensive, to eliminate some of those distortions that I do not think you and I want. We want to get more money into small business, do we not?

• 1615

Mr. Cassidy: With respect, however, your proposals are somewhat immodest, Mr. Kniewasser. You are suggesting that rather than have a small business capital gains exemption, this in fact should be extended to shares in Canadian companies, all of the Canadian companies, listed on Canadian stock exchanges.

Mr. Kniewasser: I am appalled. You just agreed that it was not the small business investment exemption. You just said so; it is on the record. The largest corporations in Canada are covered by this. It is a distinction based on public corporations versus private corporations. It is not a small business advantage as presently drafted.

[Translation]

50,000\$. Peut-être serait-il plus logique de compléter vos suggestions en augmentant le taux marginal pour ceux qui gagnent plus de 55,000\$.

Un des groupes qui s'occupe de politique sociale a suggéré de porter de 29 p. 100 à 33 ou à 34 p. 100 le taux pour ceux qui gagnent plus de 55,000\$. Quelle serait votre réaction si le Comité acceptait ou accueillait assez favorablement vos propositions tout en suggérant d'augmenter le taux?

M. Kniewasser: Si vous constituez un gouvernement et si c'est là la voie que vous désirez explorer, nous comparaitrons et nous témoignerons. Je crois que nous devrions. . .

M. Cassidy: Non, je regrette. J'aimerais une réponse maintenant.

M. Kniewasser: Je ne blague pas. Nous devrions encourager les riches à placer leur argent dans le capital-actions de nouvelles sociétés au lieu de les encourager à investir dans des emprunts et dans des valeurs sûres. Il ne s'agit pas tout simplement de faire une fleur aux riches. Il faut amener les riches à prendre certains risques, au lieu de les encourager à mettre moins d'argent dans des placements risqués et davantage dans des valeurs sûres, des emprunts. Voilà ma réponse.

M. Cassidy: La réforme fiscale a surtout pour but d'élargir l'assiette fiscale et de diminuer les taux en éliminant les échappatoires et les dépenses fiscales. Vous dites essentiellement que vous n'êtes pas d'accord avec cela et que vous croyez que l'ensemble de l'exercice est plutôt mal orienté. Est-ce bien cela?

M. Kniewasser: Je ne crois pas que vous ayez lu le mémoire si vous parlez ainsi. Selon le mémoire, nous sommes entièrement d'accord avec les objectifs essentiels de la réforme fiscale, mais si le libellé actuel demeure inchangé, il y aura une certaine déformation du processus d'investissement. Nous avons présenté quelques petites suggestions, qui selon nous n'ont pas un grand effet sur les recettes, pour éliminer certaines de ces déformations que vous ne souhaitez pas plus que nous. Nous voulons intensifier les investissements dans la petite entreprise, n'est-ce pas?

M. Cassidy: Sauf votre respect, vos propositions ne sont pourtant pas très modestes, monsieur Kniewasser. Au lieu d'une exemption des gains en capital pour la petite entreprise, vous voudriez exempter toutes les sociétés canadiennes dont les actions sont cotées en bourse au Canada.

M. Kniewasser: Je suis atterré. Vous venez de convenir qu'il ne s'agit pas de l'exemption pour l'investissement dans la petite entreprise. Vous venez de le dire, cela figure au dossier. Les plus grandes sociétés du Canada sont aussi concernées. Il s'agit de départager les sociétés publiques et les sociétés privées. Selon la rédaction actuelle, il n'est pas question d'avantage pour la petite entreprise.

[Texte]

Mr. Cassidy: We are talking, however, of a very much—

Mr. Kniewasser: We just agreed to that.

Mr. Cassidy: —larger universe by allowing capital gains from all publicly listed Canadian companies to be eligible for the half-million dollar capital gains exemption. That is a very major change.

One of the major problems we face, Mr. Kniewasser, is that we will meet many groups that will say they do agree with the thrust of this except that they will want us to make just a few changes in the area in which they happen to be active.

As you know, if we were to follow all the recommendations we get, we would wind up with the hodgepodge we already have in the tax system. That is why I am trying to ask some of these fairly pointed questions. What are the trade-offs you recommend? When I asked for one specific trade-off, you backed off and said that—

Mr. Kniewasser: If the implication of what you have just said is that we are recommending something here that is going to be particularly good for investment dealers, let me disabuse you forthwith.

Investment dealers will do the financing whether it be equity, debt or common shares. What we are trying to do here in a responsible way is recommend a course of action that is going to make the country work better, that is going to do a much better job of getting equity capital into Canadian business. I am sure that is your objective as well.

It has nothing to do with improving the fortunes of investment dealers or rich people, by the way. The question is how to get a better savings and investment process. We are the people who raise the money, and that is our experience in the marketplace. We are saying that, based on our experience in Canada, this is what we think is going to happen unless you make some minor changes in the white paper.

Mr. R. Lawrence: The one question you did ask, I believe, related to increasing the personal rates on the higher income individuals as compared to the U.S. I should point out that those rates proposed in Canada are still significantly higher than they currently are in the U.S. Our rates have to be competitive with U.S. rates. I think that is fundamentally a very important factor. If not, you end up having companies export jobs and individuals moving south of the border.

All categories of individuals in Canada—even with the proposed reductions—are still in a higher level of taxation than the Americans. This is one of the reasons we

[Traduction]

M. Cassidy: Il s'agit, toutefois. . .

M. Kniewasser: Nous venons de convenir de cela.

M. Cassidy: . . . d'un ensemble beaucoup plus vaste si l'on permet que les gains en capital de toutes les sociétés canadiennes inscrites en bourse soient admissibles à l'exemption d'un demi-million de dollars pour les gains en capital. C'est là un changement très important.

Un de nos principaux problèmes, monsieur Kniewasser, est que nous rencontrerons de nombreuses associations qui souscriront aux principes de la réforme fiscale, si ce n'est qu'elles voudraient que nous apportions quelques petits changements dans les domaines qui les intéressent.

Comme vous le savez, si nous adoptions toutes les recommandations qu'on nous présente, le régime fiscal prendrait l'aspect de la mosaïque que nous connaissons déjà. C'est pourquoi je pose certaines questions assez pénétrantes. Quelles compensations recommandez-vous? Quand j'ai demandé une compensation particulière, vous avez reculé et vous avez dit que. . .

M. Kniewasser: Si vous entendez par là que nous recommandons quelque chose qui sera particulièrement avantageux pour les courtiers en valeurs mobilières, permettez-moi de vous désabuser tout de suite.

Les courtiers en valeurs mobilières s'occuperont du financement, qu'il s'agisse de capital-actions, d'emprunts ou d'actions ordinaires. Nous tentons, d'une façon responsable, de recommander une ligne de conduite qui permettra au pays de mieux fonctionner, qui réussira beaucoup mieux à injecter du capital-actions dans l'entreprise canadienne. Je suis certain que cet objectif est aussi le vôtre.

Il n'est pas du tout question d'améliorer le sort des courtiers en valeurs mobilières ou des riches. Il s'agit d'obtenir un meilleur processus d'épargne et d'investissement. C'est nous qui trouvons l'argent, c'est là notre expérience. Nous disons que d'après notre expérience, c'est ce qui va se produire au Canada à moins que vous n'apportiez quelques changements mineurs au livre blanc.

M. R. Lawrence: La seule question que vous avez effectivement posée porte je crois sur l'augmentation des taux de l'impôt sur le revenu des particuliers à revenu élevé par comparaison avec les États-Unis. Je dois signaler que les taux proposés pour le Canada demeurent considérablement plus élevés que les taux actuels aux États-Unis. Nos taux doivent soutenir la concurrence avec les taux américains. Je crois que c'est là un facteur extrêmement fondamental. Autrement, les entreprises exportent des emplois et les particuliers déménagent de l'autre côté de la frontière.

Toutes les catégories de particuliers au Canada—même dans le cadre des réductions projetées—demeurent imposées à un niveau supérieur à celui des Américains.

[Text]

encouraged the advancement at an earlier stage of phase 2.

The second thing I think is fundamental to this whole exercise is that the suggestion we are making are, without question, not self-serving suggestions. The only way you are going to help the average guy in the street, the only way you are going to help the standard of living of the average Canadian, is through increased economic growth.

In the final analysis, economic growth is very much related to capital formation. When I say "capital formation", I mean equity, capital formation, the foundation, the bottom of that pyramid. All our recommendations are based on that fundamental motivation.

Mr. Cassidy: Mr. Lawrence, in the first place, I appreciate that your brief is mercifully concise, by the way, compared to some that we have received. I understand that you are seeking to do the job of Mr. Kent.

The half-million dollar gains exemption, when it was introduced a couple of years ago, really shook a lot of people across the country who did not see themselves benefiting from it. It confirmed their view that there is something wrong there.

• 1620

Since we have a system that depends on voluntary compliance, more and more, for various reasons—because of the proliferation of tax experts and the secretization of different areas of industry and so on—all kinds of devices are being used to try to reduce the tax burden, which make average Canadians, who still pay an enormously large share of the overall tax, feel more and more that, hey, everybody else is getting a free ride except me.

Therefore, when your association comes and on behalf of the securities industry says, well, let us get that \$500,000 gains tax exemption back, you are flying right in the teeth of a real problem, which is that, if you put it back there then there is a red flag and people, whether in my party or any other party, are going to have real problems defending the fairness of the tax system—and people are looking for a tax system to emerge from all this which will be perceived as being fair.

Mr. R. Lawrence: I understand and really sympathize with this fundamental misunderstanding that exists throughout the media and the electorate and by most governments, but I think the position we have stated is very provable.

Miss Nicholson: I am interested in the statement in the brief that phase 1 of the tax reform package is not revenue neutral. I also think we could do a better job of looking at phase 1 if we had phase 2 before us. But I wonder if you could develop a bit more on where and how phase 1 is not revenue neutral, particularly this table, Fiscal Implications of Stage One of Tax Reform?

[Translation]

C'est en partie pourquoi nous avons encouragé l'accélération de la phase II.

Le second élément qui me semble fondamental est que les suggestions que nous présentons ne sont pas du tout intéressées. Seul un regain de la croissance économique aidera le Canadien moyen, augmentera son niveau de vie.

En dernière analyse, la croissance économique est liée de très près à la formation du capital. Quand je parle de «formation du capital», je pense au capital-actions, à la formation du capital, au fondement, à la base de la pyramide. Toutes nos recommandations découlent de cette motivation fondamentale.

M. Cassidy: Monsieur Lawrence, en premier lieu, je suis heureux de constater que votre mémoire est concis, en comparaison de certains des autres. Je crois comprendre que vous tentez de faire le travail de M. Kent.

L'exemption d'un demi-million de dollars pour les gains en capital a vraiment traumatisé beaucoup de gens qui n'entrevoient pas en profiter au moment où elle est entrée en vigueur il y a quelques années. Cela confirmait leur opinion que quelque chose ne va pas.

Puisque notre système repose sur la confiance, pour diverses raisons—la prolifération des experts en fiscalité, le caractère de plus en plus secrets de divers secteurs de l'industrie, notamment—on a recours à toutes sortes de dispositifs pour tenter de diminuer le fardeau fiscal, ce qui persuade davantage les Canadiens moyens, qui paient toujours une part extrêmement considérable de l'ensemble de l'impôt, que tout le monde sauf eux se la coule douce.

C'est pourquoi, quand votre association déclare au nom du secteur des valeurs mobilières qu'il faut restaurer l'exemption de 500,000\$, vous négligez un problème bien réel. En effet, si l'on revient à cette exemption, ce sera le drapeau rouge et les gens, de mon parti ou d'un autre auront beaucoup de mal à défendre l'équité du régime fiscal. Et l'on s'attend à ce que tout ceci aboutisse à un régime fiscal perçu comme équitable.

M. R. Lawrence: Je comprends avec grande sympathie cet énorme malentendu qui règne dans les médias, dans l'électorat et dans la plupart des gouvernements, mais je crois que la position que nous avons énoncée est très facile à prouver.

Mme Nicholson: Je m'intéresse à une déclaration dans votre mémoire selon laquelle la phase I de la réforme fiscale n'est pas neutre quant aux recettes. Je crois par ailleurs qu'il serait plus facile d'examiner la phase I si nous disposions de la phase II. Pourriez-vous nous en dire davantage, exposer où et comment la phase I n'est pas neutre, particulièrement le tableau sur les répercussions fiscales de la première étape de la réforme fiscale?

[Texte]

Mr. Kniewasser: Yes, the one we are looking at anyway.

Miss Nicholson: Are there particular figures there with which you would take issue?

Mr. Kniewasser: Yes, the \$1.6 billion and \$1.1 billion figures are one-time tax increases, but they are not ongoing.

Miss Nicholson: True.

Mr. Kniewasser: They are for total revenue increases resulting from tax liability in management, and they are \$1.6 billion in 1988-89 and \$1.1 billion in 1989-90. I guess you spotted those.

Miss Nicholson: Yes. You have also put a lot of emphasis, also, on reducing the federal deficit. Do you have particular proposals on what programs might be cut, or how this might be arrived at?

Mr. R. Lawrence: We have certainly given many proposals over the last two or three years; but just in relation to tax reform itself, the only proposal that is fundamental is bringing on stage 2 as early as possible.

Miss Nicholson: In stage 2 there is potential, I think, for quite a massive shift from the income tax system to a sales tax system as a revenue-getter for future governments. Do you have views on this and the implications of this kind of shift?

Mr. R. Lawrence: To the economy?

Miss Nicholson: Yes.

Mr. R. Lawrence: Well, this is a desirable, fundamental shift in that it allows lower rates, it should allow a reduction in the deficit, and it will put more taxes at the consumption level. The fundamental principle behind a thriving economy is to make sure you have an adequate level of investment and you do not have excess consumption, which is really one of the problems Canada faces at present.

Mr. Garneau: I would like to come back to the formation of capital. I was around a similar table 16 years ago, I guess, when we went through the fiscal reform. At that time the decision was made, correctly or wrongly, to tax 50% of the capital gain at the marginal rate of the taxpayer, but at the federal level they abolished the succession duties. You are suggesting that, because we did not give preference to capital formation at that time, it gave a big blow to capital formation. I do not know if I am correct, but you are telling us today that if we do the same thing with this reform, it will produce the same effect; that governments in the future, this one or any other, will have to reintroduce specific measures to help capital formation. Is this the message you are trying to give us?

• 1625

Mr. Kniewasser: Exactly, Mr. Garneau, if we had time and we do not, although I can send it to the committee, I

[Traduction]

M. Kniewasser: Oui, celui que nous examinons, n'est-ce pas?

Mme Nicholson: Y a-t-il des chiffres que vous contestez?

M. Kniewasser: Oui, les sommes de 1,6 milliard et de 1,1 milliard sont des augmentations ponctuelles de l'impôt, et ne sont pas permanentes.

Mme Nicholson: C'est vrai.

M. Kniewasser: Il s'agit des augmentations totales des recettes découlant des dettes fiscales en gestion, et il s'agit de 1,6 milliard pour 1988-1989 et de 1,1 milliard pour 1989-1990. J'imagine que vous aviez remarqué cela.

Mme Nicholson: Oui. Vous insistez également beaucoup sur la réduction du déficit fédéral. Avez-vous des suggestions quant aux programmes qui pourraient être comprimés et quant à la façon d'y arriver?

M. R. Lawrence: Nous avons présenté beaucoup de propositions depuis deux ou trois ans; pour ce qui est de la réforme fiscale elle-même, la seule proposition fondamentale est d'implanter la deuxième étape le plus tôt possible.

Mme Nicholson: Il y aurait alors possibilité, je crois, d'un déplacement massif depuis un régime d'impôt sur le revenu à un régime de taxe de vente comme source de recettes pour les gouvernements futurs. Avez-vous des opinions sur la mesure et sur l'incidence de ce déplacement?

M. R. Lawrence: Pour l'économie?

Mme Nicholson: Oui.

M. R. Lawrence: C'est là un déplacement souhaitable et fondamental, car il permet des taux plus bas. Il devrait également permettre la réduction du déficit et il placera davantage de taxes au niveau de la consommation. Le principe fondamental qui sous-tend une économie saine est de s'assurer que le niveau d'investissement est suffisant et que la consommation n'est pas excessive, ce qui est effectivement un des problèmes au Canada actuellement.

M. Garneau: J'aimerais revenir à la formation du capital. Je me trouvais à une table semblable il y a quelque 16 ans quand il y a eu la réforme fiscale. C'est alors qu'il a été décidé, à tort ou à raison, d'imposer 50 p. 100 des gains en capital au taux marginal du contribuable, tandis qu'au palier fédéral on abolissait les droits de succession. Vous laissez entendre que parce que nous n'avons pas alors accordé la préférence à la formation du capital, cela lui a nuit. Je ne sais pas si je me trompe, mais vous dites aujourd'hui que si nous faisons la même chose avec cette réforme, cela donnera le même résultat à savoir que les gouvernements futurs, celui-ci ou un autre, seront contraints de réadapter des mesures précises afin de faciliter la formation de capital. Est-ce bien cela que vous essayez de nous faire comprendre?

M. Kniewasser: Exactement, monsieur Garneau. Si nous en avons le temps, je pourrais retracer pour vous les

[Text]

could trace for you the steps that were taken in 1972, 1973, 1974, 1975, each year since the last round of tax reform in Canada. Successive governments, federal and provincial governments, went about trying to do something about a situation that led to only 2% of our savings going into equity. It is crystal clear. It started with converting the \$1,000 to capital gains as well as dividends, and it just went on and on. When administrations changed, the new government went down precisely the same path. So, yes, that is exactly where I am afraid we are going to head. The problem on the last round is that the system did not recognize that a buck is not a buck is not a buck when it comes to what happens in the marketplace on the formation of equity capital.

Mr. Garneau: Well, if it is true what you say—

Mr. Kniewasser: It is.

Mr. Garneau: I making the assumption that it is true.

The Chairman: You fellows did it, so. . .

Mr. Garneau: Is it absolutely true that successive governments and the political callers did that in many provinces. However, if it is true, why does having a \$5,000 capital gain exemption on shares of a public company. . .? Generally speaking, we will have formation capital. Although it is very costly in terms of revenue, instead of taxing as you suggest at two-thirds, would it be possible to design, as Quebec did, a plan that will have formation of new capital?

If we follow your suggestion, a share that has been on the market for 50 years and has produced a capital gain would be exempt, or part of the capital gain would be exempt, in the same way as the new share that is issued and will add to the formation of the capital. Instead of having a general rule, would it be possible to have a less costly scheme that would produce the same effect?

Mr. Kniewasser: Yes, other incentives are possible. There are other ways of getting the same objective. We advocated for years something called the Canadian Investment Plan, which was subsequently picked up, unfortunately not by the federal government but by the provincial governments, which applied to the issue of new shares. Yes, you could do that at the federal level too, but there are other ways of getting there.

Mr. Garneau: If this committee—and I am not saying that we will—recommends that the \$500,000 capital gain exemption be only for the new shares, would it create a very complex problem on the marketplace?

Mr. R. Lawrence: You raise two or three things, and I can understand your concern. First of all, one of the

[Translation]

mesures prises en 1972, 1973, 1974, 1975, chaque année depuis la dernière ronde de réforme fiscale au Canada; mais je pourrai toujours faire parvenir ces renseignements au Comité. Des gouvernements successifs, fédéraux et provinciaux, se sont employés à remédier à une situation dans laquelle 2 p. 100 seulement de nos économies sont consacrés à la constitution de capitaux propres. C'est absolument limpide. Cela a commencé par la conversion des 1,000\$ en gain en capital ainsi qu'en dividendes et cela a continué. Lorsqu'il y a eu un changement d'administration, le nouveau gouvernement a suivi exactement la même voie. Je crains donc, en effet, que ce soit la direction que nous allons prendre. Le problème de la dernière ronde est que le système n'a pas reconnu qu'un dollar n'égal pas un dollar lorsqu'il s'agit de ce qui se passe sur le marché dans le cas de formation de capital-actions.

M. Garneau: Et bien, si ce que vous dites est vrai. . .

M. Kniewasser: C'est vrai.

M. Garneau: Je tiens pour acquis que c'est vrai.

Le président: Vous en prenez la responsabilité alors. . .

M. Garneau: Il est absolument exact que les gouvernements successifs et les responsables politiques l'ont fait dans bien des provinces. Cependant, si c'est vrai, pourquoi le fait de bénéficier d'une exemption de 5,000\$ au titre des gains en capital lorsqu'il s'agit d'actions d'une société ouverte. . .? Nous aurons normalement une formation de capital. Bien que cela coûte très cher sur le plan des recettes, au lieu d'imposer au deux tiers comme vous le suggérez, serait-il possible de concevoir, comme l'a fait le Québec, un régime qui permettra la formation d'un capital nouveau?

Si nous suivons votre recommandation, une action qui est sur le marché depuis cinquante ans et ayant produit un gain en capital serait exonérée, ou une partie du gain en capital le serait, de la même manière que la nouvelle action qui vient d'être émise et qui contribue à la formation du capital. Au lieu d'avoir une règle générale, un système moins coûteux qui donnerait les mêmes résultats serait-il concevable?

M. Kniewasser: Oui, d'autres incitations fiscales sont possibles. Il y a d'autres moyens de parvenir au même objectif. Pendant des années, nous avons recommandé l'adoption de ce que l'on appelait le Plan canadien d'investissement, idée qui fut reprise par la suite malheureusement pas par le gouvernement fédéral, mais par les gouvernements provinciaux, et qui s'appliquait à l'émission d'actions nouvelles. Vous pourriez également le faire à l'échelon fédéral mais il y a d'autres méthodes.

M. Garneau: Si le Comité. . . je ne dis pas qu'il le ferait nécessairement. . . recommande que l'exonération de 500,000\$ pour les gains en capital ne joue que pour les nouvelles actions, cela créera-t-il un problème très complexe sur le marché?

M. R. Lawrence: Vous soulevez-là, deux ou trois problèmes différents et je comprends votre inquiétude. L'

[Texte]

problems with that is that they gave this exemption, and to change it two or three years later is retroactive legislation. That by itself discourages the formation of—

Mr. Garneau: There is no possible planification.

Mr. R. Lawrence: Retroactivity is fundamentally poor.

Mr. Garneau: It is not retroactive in the sense that the gain was not there, although it was a potential gain.

Mr. R. Lawrence: Many corporations came to the market and individuals invested those shares, motivated in some part by this exemption; a year later to withdraw that exemption and to say to the corporations that went public, and to the investors who bought those shares, that the legislation that motivated what they did in the first place has been changed, is fundamentally very poor.

Mr. Garneau: It is a question of trust.

• 1630

Mr. R. Lawrence: I think very poor. Now, that really does not answer part of your question—

Mr. Garneau: You know, all Canadians are facing a big deficit and you are worried about that deficit. I was trying to seek some advice on if something has to be done, how it could be done in the least costly manner because we can talk for days and days about expenditure cutting, but we have the experience that it is not very easy. It is easier to say than to do.

Being a realistic person, I was wondering if there is a less costly manner to help formation of capital, an objective with which I agree completely. I am not convinced that a general exemption on all shares that have been on the market for years and years is the way that we will add to the capital or to the equity of this country. If we could find a way to help the new issue, it seems to me that it would be less costly in terms of public tax expenditures, and achieve and be more targeted to the goal that we want to achieve. I know it is a very complex matter, but I thought maybe you had other—

Mr. R. Lawrence: I could not agree with that remark if it had been brought out that way the first time around. You know, I understand that. Having brought it out, I think it would be very negative in its effect on capital markets to now change it. I would think that what the government has tried to do is minimize it so that at least the people who are speculating in condominiums or those sorts of things in real estate in Florida, or wherever it is, are not going to get the exemption. But I do not think the government should change the exemption that exists for publicly listed shares because it is such an important part of the overall thrust that the government needs towards capital formation.

[Traduction]

premier problème est que cette exonération a été accordée, et que sa modification, deux ou trois ans plus tard représente une mesure législative rétroactive. En soit, cela suffit à décourager la formation de. . .

M. Garneau: Aucune planification n'est possible.

M. R. Lawrence: Fondamentalement, la rétroactivité est une mesure à déconseiller.

M. Garneau: Ce n'est pas rétroactif en ce sens qu'il n'y avait pas de gain réel, encore qu'il le fut potentiellement.

M. R. Lawrence: De nombreuses sociétés ont lancé des actions sur le marché et des particuliers ont investi dans celles-ci, motivés dans une certaine mesure par cette exonération; supprimer cette exonération un an plus tard et déclarer aux sociétés qui émettent des actions et aux investisseurs qui achètent ces actions, que la loi qui les a incités à le faire au départ a été modifiée, est une décision foncièrement mauvaise.

M. Garneau: C'est une question de confiance.

M. R. Lawrence: C'est très mauvais. Cela ne répond cependant pas une partie de votre question. . .

M. Garneau: Tous les Canadiens sont confrontés à un déficit important et c'est ce déficit qui vous inquiète. Ce que j'essayais d'obtenir, c'était des conseils sur la manière la plus économique de procéder—car il faut faire quelque chose—puisque nous pourrions discourir à perte de vue des réductions de dépenses, mais l'expérience nous a appris que ce n'est pas très facile. C'est plus facile à dire qu'à faire.

Etant réaliste, je me demandais s'il y avait un moyen moins coûteux de favoriser la formation de capital, objectif avec lequel je suis entièrement d'accord. Je ne suis pas convaincu qu'une exonération générale, appliquée à toutes les actions qui sont sur le marché depuis des années, est le meilleur moyen de grossir le capital ou le capital-actions de ce pays. Si nous pouvions trouver le moyen de faciliter la nouvelle émission, il me semble que cela serait moins coûteux sur le plan du manque à gagner fiscal et correspondrait mieux à l'objectif que nous poursuivons. Je sais que la question est très complexe, mais je pensais que vous aviez peut-être d'autres. . .

M. R. Lawrence: Je ne serais pas du même avis si cette mesure avait été présentée ainsi dès le début. Vous savez, je comprends bien cela. Maintenant elle existe, je crois que sa modification pourrait être préjudiciable aux marchés de capitaux. Je crois que ce que le gouvernement essayait de faire, c'est d'en minimiser les effets de manière à ce qu'au moins les personnes qui spéculent sur les logements en copropriété et autres affaires immobilières du même genre en Floride, ne bénéficient pas de l'exonération. Je pense cependant que le gouvernement ne devrait pas changer quoi que ce soit en ce qui concerne les actions offertes au public à cause de l'importance que cela revêt dans les efforts déployés par le gouvernement pour favoriser la formation de capital.

[Text]

The Chairman: I do not understand what difference there is in capital between somebody buying a building to rent out or an office building to rent out or a shopping centre to create with or a factory to build in, other than putting it on the market and doing it that way.

Mr. Warner: Mr. Kniewasser, you are not entirely satisfied with the definition of small business as set out by the "Canadian-controlled private corporation" definition. I wonder if you would want to suggest alternatives to this definition.

Mr. Kniewasser: Thank you for your question. We were talking about it before coming in. I was here in Ottawa years ago and there was an Income Tax Act definition for small business which turned on sales or assets. We asked our economist to look at it—

The Chairman: It turned on profit before tax.

Mr. Kniewasser: But in some of the provincial stock savings plans there are those definitions. I think there is one in the Quebec plan. There certainly is one in Alberta and Saskatchewan. I do not have them with me, but they do exist.

We do not have anything specific to recommend except that if you are going to make that distinction, make it and do not make it on whether it is incorporated or unincorporated, make it small or large. Then ask the experts in the tax department to do a better job of telling you what a small business is in Canada.

I agree that it is anomalous, Mr. Cassidy, to have people qualifying for the \$500,000 benefit simply because they are not public companies.

Mr. Warner: Do you offer any guidelines as far as restrictions or limitations?

Mr. Kniewasser: Look at what some of the provinces have done and make some kind of an asset test.

Mr. Russel: The Alberta Stock Savings Plan has an asset test.

Mr. Warner: And you would be satisfied with limitations?

Mr. Kniewasser: Sure, if you are going to stick with it. Our position is that it should not be restricted to just small business, it should apply to all Canadian companies because they all need equity. But if you insist on it, at least make that distinction and not the incorporated/unincorporated distinction.

The Chairman: You object to the change in the white paper that essentially makes you write off the soft costs in connection with issuing stock over the term of the issue. Tell us what is wrong with that. Why should that not be amortized over the term of the issue?

[Translation]

Le président: En ce qui concerne le capital, je ne comprends pas la différence entre quelqu'un qui achète un édifice ou un meuble à bureaux pour les louer ou un centre d'achat ou usine en dehors du fait qu'il les met sur le marché en procédant ainsi.

M. Warner: Monsieur Kniewasser, vous n'êtes pas totalement satisfait de la définition donnée de la petite entreprise, «corporation privée contrôlée par des Canadiens». Auriez-vous d'autres définitions à proposer.

M. Kniewasser: Je vous remercie de votre question. Nous en parlions tout à l'heure avant le début de l'audience. Lorsque je vivais à Ottawa, il y a quelques années, il existait dans la Loi de l'impôt sur le revenu une définition de la petite entreprise qui était fondée sur les ventes ou les actifs. Nous avons demandé à notre économiste d'examiner...

Le président: Elle était fondée sur les profits avant impôt.

M. Kniewasser: Mais ces définitions existent dans certains régimes d'épargne-actions provinciaux. Je crois qu'il y en a un au Québec. Il y en a certainement en Alberta et en Saskatchewan. Je n'ai pas les détails avec moi, mais ils existent.

Nous n'avons rien de précis à recommander à ceci près que si vous tenez à faire cette distinction, ne la faites pas entre les entreprises constituées en sociétés et celles qui ne le sont pas, mais entre les grandes et petites entreprises. Demandez ensuite aux spécialistes de Revenu Canada de vous donner une meilleure définition de ce que vous appelez une petite entreprise au Canada.

Je reconnais qu'il est anormal, monsieur Cassidy, que certaines personnes puissent prétendre à l'exonération de 500,000\$ pour la simple raison que leur société n'est pas ouverte.

M. Warner: Avez-vous des conseils à nous donner sur les restrictions ou les limites?

M. Kniewasser: Examiner ce que certaines provinces ont fait et procéder à un examen de l'actif.

M. Russel: Le Régime d'épargne-actions de l'Alberta en comporte un.

M. Warner: Les restrictions vous semblent-elles acceptables?

M. Kniewasser: Oui, à condition de vous y tenir. Nous estimons qu'elles ne devraient pas s'appliquer uniquement aux petites entreprises mais à toutes les sociétés canadiennes car celles-ci ont toutes besoin d'un capital. Mais si vous y tenez vraiment, faites au moins cette distinction. Au lieu de la différence entre les sociétés constituées et celles qui ne le sont pas.

Le président: Vous n'êtes pas d'accord avec le changement prévu dans le Livre blanc qui contraint à passer par pertes et profits les coûts accessoires d'émissions d'actions. Pourquoi? Pourquoi n'y aurait-il pas amortissement sur la période d'émissions?

[Texte]

Mr. R. Lawrence: I guess there are two principal reasons. First of all, the expenses are immediately taxed as income in the hands of the recipients. Secondly, and I think even more importantly, is that—

The Chairman: I suppose they are if they are bringing in income, as they do. I guess they pretty well have to be.

• 1635

Mr. R. Lawrence: Right. But, more importantly, issue companies, particularly the issuing companies that are doing regular financings and are very sophisticated, will redesign the issue so as virtually to minimize those non-deductible expenses.

The Chairman: Well, they are not non-deductible. They are spread. They are eaten up as you use up the loan.

Mr. R. Lawrence: Right. But in any event, to be able to deduct them immediately, to minimize those expenses, and price the underlying security at a lower price in order to accomplish the same thing. So the majority of corporations over time will just redesign a security so there will be no net pick-up in revenue for the government.

Mr. Cassidy: Could you give us a short note explaining how that might occur, from your expertise? I think it is a valid point.

The contrary point is that if I buy a building and I am running a business, I amortize the cost of the building but the suppliers of the building in fact take the profit into income in the year the building is built. All the tradespeople and that kind of thing who hold the building also take that into income. So there are other examples where what is for one person amortized is for another person an immediate entry into income. But could you give us some information about how that proposal might be abated?

Mr. R. Lawrence: When you price an issue, one is the proceeds you realize when pricing the issue. Let us say you pick a price of \$20 in offering it to the public and let us say the underwriting commission is \$1. So the net proceeds to the company are \$19. You could change that to say that the price to the public would merely be offset by the underwriting commission. So the company would still realize their \$19, but their underwriting commission would be, instead of \$1, 1¢, to use a real extreme. So the 1¢ would then become what would be less deductible, or amortizable. But the net proceeds to the company would be the same.

The Chairman: How do you get anybody to work for 1¢, though, in your example?

Mr. R. Lawrence: It is not that they are working for 1¢; it is just that the—

The Chairman: Sure they are. Before, they got \$1 for every \$20 they raised—

[Traduction]

M. R. Lawrence: Il y a deux raisons principales à cela. Premièrement, les dépenses sont immédiatement imposées comme revenu. Deuxièmement, ce qui me paraît encore plus important. . .

Le président: Je suppose qu'elles le sont si elles assurent un revenu, ce qui est le cas. Cela me paraît plutôt inévitable.

M. R. Lawrence: Exactement. Mais ce qui est plus important, c'est que les sociétés émettrices, en particulier celles qui le font régulièrement et sont très rompues à la pratique, remanient l'émission d'actions de manière à réduire au minimum ces dépenses non déductibles.

Le président: Ce n'est pas qu'elles ne sont pas déductibles. Elles sont simplement étalées et absorbées au fur et à mesure que vous épuisez le prêt.

M. R. Lawrence: Oui. Quoi qu'il en soit, il s'agit de pouvoir les déduire immédiatement, de minimiser ces dépenses, et de réduire le montant de la garantie afin d'obtenir les mêmes résultats. A la longue, la majorité des sociétés se contentent de modifier les garanties de manière à ce qu'il n'y ait pas d'augmentation nette des recettes pour le gouvernement.

M. Cassidy: Pourriez-vous nous soumettre une petite note pour nous expliquer comment cela pourrait se produire, d'après l'expérience que vous avez de ces questions? Cette remarque me paraît tout à fait valable.

En revanche, si j'achète un édifice et si je dirige une entreprise, j'amortis le coût de cet édifice, mais pour ceux qui me l'ont fourni, les profits comptent comme revenus au cours de l'année de la construction du bâtiment. Tous les commerçants et autres qui l'occupent font de même. Il existe donc d'autres cas où, ce qui constitue un amortissement pour l'un, est un revenu immédiat pour l'autre. Pourriez-vous nous dire comment cette proposition pourrait être modifiée?

M. R. Lawrence: Lorsque vous établissez le prix d'une émission d'actions, un des éléments est le produit de la vente de ces actions. Supposons que vous fassiez une offre publique à 20\$ et que la commission d'assurance soit de 1\$. Le produit net de la vente, pour la société, sera de 19\$. Vous pourriez également dire que le prix pour le public serait simplement compensé par la commission d'assurance. La société réaliserait donc toujours 19\$, mais au lieu d'être 1\$, la commission serait de 1¢. pour utiliser un extrême. Ce 1¢ deviendrait alors ce qui serait moins déductible, ou amortissable mais, pour la société le produit net de la vente serait le même.

Le président: Mais, pour reprendre votre exemple, comment trouveriez-vous quelqu'un qui voudrait travailler pour 1¢?

M. R. Lawrence: Ce n'est pas qu'il travaille pour 1¢, c'est simplement que le. . .

Le président: Bien sûr. Auparavant, ils obtenaient 1\$ pour chaque 20\$ mobilisés. . .

[Text]

Mr. R. Lawrence: Right.

The Chairman: —and they took it off the top. You suggest that they will sell it for \$19 and take 1¢. I know the business is profitable, but how do you operate that way?

Mr. R. Lawrence: I do not think I am making my point very clearly.

The Chairman: No, you are not making it.

Mr. R. Lawrence: You just change the composition of the price at which you price the security and the underlying commission. So you reduce the commission and you increase the price.

The Chairman: All right. In other words, you sell the stock; you do not charge any commission, but you charge the commission to the buyer and in that way you—

Mr. Kniewasser: Exactly.

The Chairman: Okay. Got you. I want to thank you very much for coming before us.

I am going to recess the meeting for two or three minutes and then we are going to our next witness, the Canadian Conference of the Arts.

• 1640

• 1644

The Chairman: We will continue with our discussion of the white paper on taxation. Our witness is the Canadian Conference of the Arts. Michelle d'Auray is the National Director. Paul Siren is the Vice-President. Edith Yeomans is Chairman of the CCA Subcommittee on Taxation, Peter Weinrich is a member of the CCA Subcommittee on Taxation. Thank you very much for coming before us.

• 1645

Ms Edith Yeomans (Chairman, Sub-Committee on Taxation, Canadian Conference of the Arts): Thank you, Mr. Chairman. We are very pleased to be here and thank the committee for inviting us. We understand and appreciate the pressures you must be under and the hectic schedule you face. We wish you good luck in your task.

The Canadian Conference of the Arts and its members have been persistent in their efforts to ensure the recognition within the tax system of the particular situation of artists and arts organizations. Business goals and objectives are not the primary motivations of artistic activity. Tax policy, legislation and regulation should accurately reflect the particular circumstances surrounding artistic activity.

In May of this year the government response to a report on the Standing Committee on Communications and Culture indicates "the need to recognize within the tax system the unique circumstances surrounding the artistic profession".

[Translation]

M. R. Lawrence: Exact.

Le président: ... et ils le déduisaient du total. D'après vous, ils vendront ces actions 19\$ et garderont 1¢. Je sais que c'est une entreprise profitable, mais comment fonctionner ainsi?

M. R. Lawrence: Je ne me fais pas bien comprendre.

Le président: En effet.

M. R. Lawrence: Vous changez simplement la composition du prix de l'action et de la commission. Ce que vous faites, c'est réduire la commission et augmenter le prix.

Le président: Bon. En d'autres termes, vous vendez les actions; vous ne faites pas payer de commission, mais vous la facturez à l'acheteur et ainsi. . .

M. Kniewasser: Exactement.

Le président: Je vois. Je comprends. Je tiens à vous remercier d'avoir bien voulu comparaître devant nous.

Je vais suspendre la séance pendant deux ou trois minutes, après quoi nous entendrons notre prochain témoin, la Conférence canadienne des arts.

Le président: Reprenons notre discussion du Livre blanc sur la fiscalité. Nos témoins sont les représentants de la Conférence canadienne des arts, Michelle d'Auray, le directeur national; Paul Siren, le vice-président; Edith Yeomans, présidente du Sous-comité de la CCA sur la fiscalité, et Peter Weinrich, membre de ce sous-comité. Merci beaucoup d'avoir accepté de comparaître devant nous.

Mme Edith Yeomans (présidente, sous-comité de la Conférence canadienne des arts sur la fiscalité): Merci, monsieur le président. Nous sommes très heureux de nous trouver ici et nous remercions le Comité de nous avoir invités. Nous sommes sensibles aux pressions auxquelles vous devez être soumis et à l'emploi du temps démentiel qui vous est imposé. Nous vous souhaitons bonne chance à la poursuite de vos travaux.

La Conférence canadienne des arts et ses membres se sont constamment employés à réclamer que le régime fiscal tienne compte de la situation particulière des artistes et des organisations artistiques. L'activité artistique n'est pas avant tout motivée par des buts et des objectifs commerciaux. La politique, la loi et les règlements en matière fiscale devraient tenir rigoureusement compte des conditions particulières des activités.

Dans sa réponse de mai dernier au rapport du Comité permanent des Communications et de la Culture, le gouvernement reconnaît la «nécessité de tenir compte dans le régime fiscal des conditions particulières à la profession artistique».

[Texte]

Furthermore, the government recognizes:

The treatment of artists and their status under the tax system are important considerations in improving the economic circumstances of Canadian artists and in improving appropriate recognition of their contribution to our national life.

The June 1987 tax reform proposals offer sweeping measures which contradict the government's recognition of the unique circumstances governing the artistic profession. Broad measures fail to encompass the particular needs of the arts community, needs explicitly and officially recognized by a parliamentary committee and the government.

The Department of Finance fails to recognize that tax policy is also an element of cultural policy and while tax reform attempts to eliminate inequities from the tax system, it also succeeds in reversing government cultural policy which has used the tax system as an integral element of that policy. The Income Tax Act nevertheless remains an important component of cultural policy as is evidenced by the inclusion of a capital cost allowance deduction for employed musicians and the maintenance of a reduced capital cost allowance deduction for investment in Canadian films and videos.

The Department of Finance maintains that tax inequities and the economic situation of artists and arts organizations are best resolved by means of direct grants and subsidies, rather than by amendments to tax legislation and regulation. The CCA maintains both are essential and should be mutually supportive. We therefore conclude that the artistic profession should be recognized and defined in the Income Tax Act.

If I may give a quick summary of some of the specific issues of concern to us, one is capital cost allowance deduction on musical instruments. Unfortunately we feel there may be a recapture, which is something we did not see before. Home office expenses—

The Chairman: There is in any other capital item. If you buy something, claim capital cost allowance and then sell it for what you paid for it, you have not had any depreciation. You have to bring that depreciation back into immediate income.

Ms Yeomans: It is true, but the circumstance here is with the employed musicians. If there is a change in profession, for example if an employed musician becomes a teacher, there is a change in the use of instrument. Most musical instruments appreciate in value over the years.

One of the other things we are concerned with is home office expenses. We feel this reform proposal alters significantly, if not contradicts directly, Interpretation

[Traduction]

En outre, le gouvernement reconnaît que:

le traitement des artistes et que leur statut en vertu du régime fiscal sont des éléments importants de l'amélioration de la situation économique des artistes canadiens et d'une meilleure reconnaissance de leur apport à notre vie nationale.

La propositions de réforme fiscale de juin 1987 proposent des mesures générales qui vont à l'encontre de la reconnaissance, par le gouvernement, des conditions particulières de la profession artistique. Ces mesures négligent les besoins particuliers du milieu artistique, besoins officiellement et explicitement reconnus par le comité parlementaire et par le gouvernement.

Le ministère des Finances ne tient aucun compte du fait que la politique fiscale est également un élément de la politique culturelle et que si la réforme fiscale s'efforce d'éliminer les injustices du régime, elle réussit également à modifier complètement la politique culturelle gouvernementale dont le régime fiscal est un élément intégral. La Loi de l'impôt sur le revenu n'en demeure pas moins à une composante importante de la politique culturelle comme en témoigne l'inclusion d'une déduction pour amortissement accordé aux musiciens occupant un emploi, et le maintien d'une déduction réduite pour les investissements dans des films et des vidéos canadiens.

Le ministère des Finances soutient que le meilleur moyen de remédier aux injustices fiscales et d'améliorer la situation économique des artistes et des organisations d'arts consiste à accorder des subventions directes plutôt qu'à modifier la loi et les règlements fiscaux. La CCA soutient que les deux sont indispensables et complémentaires. Nous concluons donc que la profession artistique devrait être reconnue et définie par la Loi de l'impôt sur le revenu.

Si vous me permettez de résumer brièvement certaines des questions qui nous préoccupent particulièrement, je dirais l'une d'entre elles est la déduction pour amortissement d'instruments musicaux. Malheureusement, nous craignons qu'il y ait récupération de l'amortissement, ce que nous ne voyions pas auparavant. Les dépenses de bureau à domicile. . .

Le président: C'est toujours le cas d'un amortissement, quel qu'il soit. Si vous achetez un bien, que vous demandez une déduction pour amortissement puis que vous le revendez aux prix que vous aviez payé, il n'y a pas de dépréciation. Vous devez tenir compte de cette dépréciation dans le revenu immédiat.

Mme Yeomans: C'est vrai, il s'agit ici des musiciens qui occupent un emploi. S'il y a un changement de profession, par exemple, si un de ces musiciens devient professeur de musique, l'instrument n'est plus utilisé aux mêmes fins. La valeur de la plupart des instruments de musique augmente au fil des années.

Une des autres questions qui nous préoccupe sont les dépenses de bureau à domicile. A notre avis, cette proposition de réforme modifie énormément, pour ne pas

[Text]

Bulletin 504, particularly the provisions allowing for the deduction of self-employment losses from other employment income. This is a major step backwards for self-employed artists and represents, in one sweeping move, the elimination of three year's work with Revenue Canada and the Department of Finance.

We are also concerned with the general impact of tax reform on self-employed artists. We remain unconvinced that lower tax rates and the three tax brackets proposed by the government will allow for the gradual spread of widely fluctuating income which is endemic to the artistic profession.

We want to answer these questions ourselves. We have commissioned a study for the impact of tax reform on self-employed and unemployed artists. This will be ready by mid-September and we would be very happy to make it available to you and your committee.

The tax reform also encompasses individual and corporate support to cultural activity.

• 1650

We have been encouraging the Department of Finance to reconsider its position with regard to capital cost allowance deduction for investment in certified films and in Canadian films and videos. We support the representations made by the film and video community to the Ministers of Finance and Communications to ensure the continued viability of an indigenous film and video production industry.

With regard to charitable donations, the CCA has commissioned another study to assess the impact on individual and foundation donations to arts organizations with registered charitable status. This too would be done and will be done by mid-September. We will of course make it available to you.

The preliminary assessments of tax reform proposals have shown that the proposed tax credit for donations will somewhat reduce donations overall. We are also concerned that the proposed anti-tax avoidance measures not affect donations to arts organizations and gifts to the Crown. If government is intent on increasing private sector support to the arts, then greater incentives must be developed. Tax rates for donations should be increased and a registered tax status for arts organizations should be established within the Income Tax Act.

We note that tax credits for donations to charitable organizations are instruments of social policy developed by governments to encourage individual support of activities beneficial to Canadian society as a whole.

[Translation]

dire contredit directement, le bulletin d'interprétation 504, en particulier les dispositions autorisant les déductions des pertes d'un emploi indépendant des autres revenus assurés par un emploi. Ceci représente un grand pas en arrière pour les artistes indépendants et élimine d'un seul coup le fruit de trois années de travail avec Revenu Canada et le ministère des Finances.

Nous nous inquiétons également de l'effet général de la réforme fiscale sur les artistes indépendants. Nous ne sommes toujours pas convaincus que des taux d'imposition moins élevés et que les trois positions proposées par le gouvernement permettront d'étaler graduellement des revenus qui fluctuent considérablement, caractéristique endémique de la profession artistique.

Nous tenons à répondre nous-mêmes à ces questions. Nous avons commandité une étude sur l'effet de la réforme fiscale sur les artistes indépendants et sans emploi. Elle sera prête d'ici le milieu de septembre et nous serions très heureux de la mettre à votre disposition.

La réforme fiscale porte également sur le soutien des particuliers et des sociétés aux activités culturelles.

Nous avons encouragé le ministère des Finances à revenir sur sa position en ce qui concerne la déduction pour amortissement concernant les investissements dans des films certifiés et des vidéos canadiens. Nous partageons les arguments présentés par les producteurs de films et de vidéos aux ministres des Finances et des Communications en vue de maintenir la viabilité d'une industrie nationale de la production de films et de vidéos.

En ce qui concerne les dons de charité, la CCA a commandité une autre étude destinée à évaluer les effets des dons de particuliers et de fondations à des organisations artistiques ayant le statut d'oeuvre de charité. Cette étude sera également prête vers la mi-septembre. Bien entendu, nous vous la communiquerons.

Les évaluations préliminaires des propositions de réforme fiscale ont montré que le crédit d'impôt proposé pour les dons aura pour effet d'en réduire le montant total. Nous craignons également que les mesures proposées de lutte contre la fraude fiscale aient un effet négatif sur les dons aux organisations artistiques et sur les dons à la Couronne. Si le gouvernement tient vraiment à ce que le secteur privé apporte une aide accrue aux arts, il est indispensable qu'il trouve de meilleurs moyens de l'y inciter. Les taux d'impôt relatifs aux dons devrait être accrus et la Loi de l'impôt sur le revenu devrait accorder aux organisations artistiques un statut analogue à celui des oeuvres de charité sur le plan de l'impôt.

Nous notons que les crédits d'impôt pour les dons aux oeuvres de charité constituent des instruments de politique sociale élaborés par les gouvernements pour encourager l'appui des particuliers aux activités profitables à l'ensemble de la société canadienne.

[Texte]

Other provisions we are concerned with have been dealt with in our memo on tax reform, which I know you have all received. In conclusion, we have to say that the Candian Conference of the Arts is disappointed with the federal government's White Paper on Tax Reform. Given the May 1987 government response in the January 1987 report of the Standing Committee on Communications and Culture, the arts community expected the government's tax reform to reflect the unique circumstances surrounding the artistic profession and to develop measures within the tax system addressing those circumstances and redressing the inequities under which artists and arts organizations have had to operate.

Understandably, we are distressed to find that a number of reform proposals in effect undermine the gains made recently by self-employed artists in the area of tax regulation and interpretation and appear to disregard the government's newly found awareness of the arts sector, its particular economic situation and its role in Canadian society. For all intents and purposes, our white paper on tax reform starts with the recommendations of the Standing Committee on Communications and Culture and the report of the task force on the status of the arts.

Therefore, we can only urge you and your members, Mr. Chairman, to review the recommendations of the Standing Committee on Communications and Culture and to recommend that the Department of Finance include within the Income Tax Act a definition of artistic profession so as to provide artists with the recognition they deserve and an adequate treatment of their situation within the tax system.

Furthermore, we recommend the Department of Finance, in co-operation with the Department of Communication and Revenue Canada and in consultation with the arts community, review its tax reform proposals with a view to eliminating or changing those provisions that affect negatively artists and arts organizations. In doing so, we are simply requesting that the cultural sector be given equitable treatment under the tax system. Thank you.

Mr. de Jong: Thank you very much, it is an excellent brief. It is a hard-hitting brief. I think it is needed. I think the battle between the artistic community and the Finance Department has been a long one.

The Chairman: It sure has.

Ms Yeomans: Ongoing.

Mr. de Jong: You are right. Some progress has been made.

Ms Yeomans: Yes. Very definitely.

Mr. de Jong: I share your concern that all of it could have been lost again.

[Traduction]

Nous traitons d'autres dispositions qui nous préoccupent dans le mémoire qui vous a été remis à tous. En conclusion, la Conférence canadienne des arts est déçue par le Livre blanc sur la réforme fiscale du gouvernement fédéral. Étant donné la réaction du gouvernement, en mai 1987, au rapport de janvier 1987 du Comité permanent des communications et de la culture, les milieux artistiques s'attendaient à ce que cette réforme prenne en compte les conditions particulières à la profession artistique et, dans le cadre du régime fiscal, élabore les mesures appropriées pour corriger les injustices dont souffrent les artistes et les organisations artistiques.

Il est fort compréhensible que nous soyons consternés de voir qu'un certain nombre de propositions de réforme compromettent dans la pratique les gains résents dont ont bénéficié les artistes indépendants dans le domaine de la réglementation et de l'interprétation fiscale et que ces propositions ne tiennent aucun compte de l'intérêt tout nouveau que le gouvernement porte au secteur artistique, en particulier en ce qui concerne sa situation économique et son rôle dans la société canadienne. À toutes fins utiles, notre Livre blanc sur la réforme fiscale commence par les recommandations du Comité permanent des communications et de la culture et par le rapport du groupe de travail sur la situation des arts.

Nous ne pouvons donc que vous inciter vous-même et les membres de votre Comité, monsieur le président, à examiner les recommandations du Comité permanent des communications et de la culture et à recommander que le ministère des Finances incorpore à la Loi de l'impôt sur le revenu une définition de la profession artistique de manière à ce que les artistes soient reconnus comme ils le méritent et qu'ils bénéficient d'un traitement acceptable dans le cadre du régime fiscal.

Nous recommandons en outre que le ministère des Finances, en coopération avec le ministère des Communications et Revenu Canada et en consultation avec les milieux artistiques revoient ces propositions de réforme fiscale en vue d'éliminer ou de modifier les dispositions qui portent préjudice aux artistes et aux organisations artistiques. En le faisant, nous demandons simplement que le secteur culturel bénéficie d'un traitement équitable dans le cadre du régime fiscal. Merci.

M. de Jong: Merci beaucoup; votre mémoire est excellent et ses arguments sont vigoureux. Je crois qu'il était nécessaire. L'affrontement entre les milieux artistiques et le ministère des Finances ne date pas d'hier.

Le président: En effet.

Mme Yeomans: Il continue.

M. de Jong: Vous avez raison. Quelques progrès ont été réalisés.

Mme Yeomans: Oui. Incontestablement.

M. de Jong: Comme vous, je crains que tout l'acquis ne soit à nouveau perdu.

[Text]

I would like to walk through your brief and to get into some more specifics. As well, I hope you will share with us the two studies you have commissioned upon their completion. Perhaps, Mr. Chairman, when we do get those two studies, which I think are really important—

The Chairman: We will have those studies presumably before the end of September. You appreciate that one of our problems is that on this section of our work, we hope to report to the House by the end of October or the first week in November. This means we have a lot of work to do during the month of October.

Ms Yeomans: I believe we will have these reports. I have been assured we will have them by September 15. You will have a little time to read them.

Mr. de Jong: I know it is going to be difficult. When the reports are available and after we have had a look at them, if you think and we think as well that there are some significant things that should be placed on the public record, I hope we might be able to convene another time slot whereby we can meet with you.

Ms Yeomans: At your convenience.

• 1655

The Chairman: Do not get carried away with that one, Simon.

Ms Yeomans: The amount of progress we have had over the last few years with the departments of Revenue and Finance has been extremely significant in one very measurable way—the reduced number of problems we have to deal with within our constituency. I am not getting the phone calls I used to get.

The Chairman: Revenue Canada is being a little more sympathetic.

Ms Yeomans: Extremely so. When tax reform comes along and a lot of these significant achievements on which we have jointly agreed are gone, you are going to be left with a community that is going to feel betrayed and embittered. There is a cynicism nothing short of hypocrisy developing about the government. I think there is more to lose than just a few dollars.

Mr. de Jong: Right. Let us start with Interpretation Bulletin 504. I understand from your brief that you have been relatively happy with that and how it has been operating. The Communications and Culture subcommittee recommended that it be incorporated into the act itself.

The government's argument against it is that, by incorporating it into the act, the wording would be so restrictive that some of the people now being covered would not be able to be covered in a statement within the act. What is your response to that?

[Translation]

Je voudrais maintenant revenir à certains points de votre mémoire. J'espère également que vous nous communiquerez les deux études que vous avez commanditées, dès qu'elles seront terminées. Monsieur le président, lorsque nous recevrons ces deux études, qui me paraissent vraiment importantes, peut-être pourrions-nous...

Le président: Nous les recevrons probablement avant la fin de septembre. Vous comprenez qu'une de nos difficultés, dans ce domaine, tient au fait que nous espérons pouvoir présenter notre rapport à la Chambre des communes à la fin d'octobre ou dans la première semaine de novembre. Cela signifie que nous aurons énormément de travail en octobre.

Mme Yeomans: Je crois que nous aurons alors ces rapports. On m'a assuré qu'ils seraient prêts le 15 septembre. Vous disposerez donc d'un peu de temps pour les lire.

M. de Jong: Je sais que ce sera difficile. Dès que nous aurons pu étudier ces rapports, si vous pensez, et nous aussi, que certains points importants devraient être portés à la connaissance publique, nous pourrions, je l'espère, prévoir une autre rencontre.

Mme Yeomans: Nous sommes à votre disposition.

Le président: N'allez pas trop vite, Simon.

Mme Yeomans: Les progrès que nous avons réalisés, ces dernières années, dans nos rapports avec le ministère du Revenu et celui des Finances ont été très importants dans un domaine qui se mesure d'ailleurs aisément—la diminution du nombre de problèmes que nous avons à traiter dans notre secteur. Je ne reçois plus autant de coups de téléphone qu'auparavant.

Le président: Revenu Canada se montre un peu plus compréhensif.

Mme Yeomans: Beaucoup plus. Lorsque la réforme fiscale aura lieu et qu'on ne tiendra plus compte d'un grand nombre de ces questions sur lesquelles nous nous sommes mis d'accord, vous allez vous trouver avec des milieux artistiques amers, qui se sentiront trahis. De plus en plus, au gouvernement, on trouve un désenchantement qui frôle l'hypocrisie. Je crois qu'il y a là plus à perdre que quelques dollars.

M. de Jong: C'est exact. Commençons par le bulletin d'interprétation 504. Si j'en juge d'après votre mémoire, vous étiez relativement satisfait de son application. Le Sous-comité des communications et de la culture a recommandé qu'il soit intégré à la loi elle-même.

Le gouvernement a fait valoir qu'en procédant ainsi, le libellé aurait un caractère si restrictif que certaines des personnes actuellement visées ne le seraient plus. Qu'en pensez-vous?

[Texte]

Ms Yeomans: Any time one decides to define something, it is possible that you could find yourself creating a definition that is too restrictive, that you exclude more than you include.

Mr. de Jong: This is what the framers of the Constitution are finding in this country.

Ms Yeomans: However, we are not asking for a definition of professional artists, but rather for a definition of "artistic activity" within the Income Tax Act, just as all other definitions in the act refer to the activity rather than to the profession itself.

It is the activity of farming rather than being a farmer that is defined or clarified in the act. I think there could be sufficient leeway within the act to do exactly that, to define the artistic activity so as to offer as broad an interpretation as possible so that we could solve this problem. There are at the same time enough measures within the act designed to take care of those who want to be included but should not be included.

Mr. de Jong: In other words, what you are saying is that the act's recognizing the activity of the artists would strengthen the legal punch of Interpretation Bulletin 504.

Ms Yeomans: Absolutely.

The Chairman: Ms Yeomans, this whole issue was discussed. . . I know I had a fairly long discussion with the Minister on this as a result of the Edwards committee report. They are really concerned that if they mess around with the way we are operating it, you are probably going to be worse off. That is the Minister's view. If that happens to be the departmental view and the government's view. . . I know they understand what you are talking about.

Mr. Peter Weinrich (Canadian Conference of the Arts Sub-Committee on Taxation): I just wanted to clarify something there. We felt that the definition within the act could be quite small but could refer to regulatory criteria to be developed by the Minister. This is a common enough system within any piece of legislation.

• 1700

Mr. de Jong: You are not requesting the full definition be included into the act, just to legitimize within the act the existence of the profession of artist.

The Chairman: I just want to tell you that I made those representations on your behalf and on behalf of Jim Edwards, and had a fairly long discussion with the ministry. We are not going to get anywhere on that, I want to tell you that right now.

Ms Yeomans: However, it is interesting, Mr. Blenkarn. We were told several years ago we were not going to get anywhere with tax reform and the Parliament and—

[Traduction]

Mme Yeomans: Chaque fois que l'on décide de définir quelque chose, il peut arriver qu'on crée une définition trop restrictive qui exclut plus qu'elle n'inclut.

M. de Jong: C'est ce que les auteurs de la Constitution découvrent dans ce pays.

Mme Yeomans: Nous ne demandons cependant pas une définition des artistes professionnels, mais plutôt, une définition de l'«activité artistique» dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu, au même titre que toutes les autres définitions de cette Loi, qui ont trait à l'activité plutôt qu'à la profession elle-même.

C'est ainsi que la loi définit ou précise l'activité que représente l'agriculture plutôt que le fait d'être un agriculteur. J'estime que la loi devrait laisser suffisamment de latitude pour procéder exactement de cette manière, c'est-à-dire de définir l'activité artistique de manière à offrir une interprétation aussi large possible et de résoudre ainsi le problème. La loi prévoit d'ailleurs suffisamment de mesures conçues pour régler le cas de ceux qui voudraient être inclus mais qui ne le devraient pas.

M. de Jong: En d'autres termes, la reconnaissance, par la Loi, de l'activité des artistes renforcerait l'impact du bulletin d'interprétation 504.

Mme Yeomans: Absolument.

Le président: Madame Yeomans, toute cette question a été discutée. . . je sais que j'ai eu un assez long entretien avec le ministre à ce sujet, à la suite du rapport du Comité Edwards. Le ministre craint que si l'on commence à jouer avec la manière dont fonctionne le système, on va probablement aggraver la situation. Si c'est là le point de vue du ministère et du gouvernement. . . Je sais qu'ils comprennent ce dont vous parlez.

M. Peter Weinrich (Sous-comité à la fiscalité de la Conférence canadienne des arts): Je voudrais simplement préciser quelque chose. A notre avis, la définition contenue dans la Loi pourrait être limitée mais pourrait être assortie de critères définis dans des règlements qui seraient élaborés par le ministre. Il s'agit là d'un système assez courant dans toutes les lois.

M. de Jong: Vous ne demandez pas que la définition complète soit incluse dans la loi, mais simplement que celle-ci légitime l'existence de la profession d'artiste.

Le président: Je tiens à vous dire que j'ai fait valoir ces arguments en votre nom et au nom de Jim Edwards, et que j'en ai assez longuement discuté avec le ministère. Permettez-moi de vous dire que cela ne nous mènera pas très loin.

Mme Yeomans: C'est cependant intéressant, monsieur Blenkarn. Il y a plusieurs années, on nous a dit que nous n'irions pas très loin en nous en prenant à la réforme fiscale et au Parlement et. . .

[Text]

The Chairman: I do not know whether it helps you or not. They are doing what you want, except that maybe they are not putting it in writing.

Mr. de Jong: Listen, I heard the Minister today, Mr. Chairman. He had a lot of faith in the workings of this committee—

The Chairman: He sure does.

Mr. de Jong: If he is going to be listening to this committee in terms of tax on food, he might also listen to us in terms of the place of artists in our community.

You also mention in your brief you feel that tax reform in the proposals wipes out the good work of the Interpretative Bulletin 504. Could you explain why you feel that way?

Ms Yeomans: Yes and no. A particular concern to us deals with the home office expenses, now the home office expenses for self-employed persons. If I may go back to the memorandum we drafted on tax reform, it says that pro-rated portions of expenses such as rent, capital cost allowances, and mortgage interest, or operating costs such as heating, electricity, or insurance relating to an office in the home will be allowed only if the space is used exclusively on a regular and continuous basis for the purpose of earning business income. As a result, artists who have offices or studios in their homes, as many do, and also have access to the use of an office or studio space outside their homes for the purpose of earning artistic income could be adversely affected. This provision is meant to prevent professionals such as lawyers, doctors, or accountants—

The Chairman: Why would that affect you? There is nothing to prevent a lawyer from having an office in his home as well as another office somewhere else under this particular provision, providing he sees clients and does work there.

Ms Yeomans: Would you therefore be allowed to have two principal offices?

Mr. de Jong: For example, it crossed my mind as well that an artist who teaches at the university may have some studio space at the university, but his major studio space might be at home. Would he be allowed to deduct his studio space at home?

The Chairman: Providing you are earning business income at home.

Ms Yeomans: Then we get to the question of the capability of deducting losses from any other sources of income.

The Chairman: That of course is where your problem is. The guts of this office thing is you cannot deduct losses because of the use of the home office. I guess what you are saying is that artists have losses because of the home office. If they have losses because of the home office, you

[Translation]

Le président: Je ne sais pas si cela vous est utile ou non. Ils font ce que vous voulez, à ceci près qu'ils ne le consistent peut-être pas par écrit.

M. de Jong: Et j'ai entendu le ministre aujourd'hui. Il faisait beaucoup confiance aux travaux de ce comité. . .

Le président: En effet.

M. de Jong: S'il est prêt à écouter ce comité lorsqu'il s'agit de la taxe sur les aliments, il y a également des chances pour qu'il nous écoute lorsque l'on parle des artistes dans notre société.

Vous écrivez également dans votre mémoire qu'à votre avis, les propositions de réforme fiscale neutralisent tout ce qu'il y a de bon dans le bulletin d'interprétation n° 504. Pourriez-vous nous expliquer pourquoi?

Mme Yeomans: Oui et non. L'une des choses qui nous préoccupe, c'est la question des frais de bureau à domicile, ceux des travailleurs indépendants. Si je puis me permettre de rappeler le mémoire que nous avons rédigé sur la réforme fiscale, nous y déclarons que des dépenses telles que le loyer, les déductions pour amortissement, l'intérêt hypothécaire, ou les coûts de fonctionnement tels que le chauffage, l'électricité ou l'assurance d'un bureau à domicile ne seront acceptés, au prorata, que si les locaux sont utilisés de manière exclusive et continue à des fins professionnelles. De ce fait, les artistes qui ont des bureaux ou des studios chez eux, comme c'est le cas de beaucoup d'entre eux, et qui ont également accès à un bureau ou studio hors de chez eux qui leur permet de s'assurer un revenu, pourraient souffrir de cette nouvelle disposition. Celle-ci a pour objet d'empêcher des membres des professions libérales telles que les avocats, les médecins, les comptables. . .

Le président: Pourquoi cela vous toucherait-il? Rien n'empêche un avocat d'avoir un bureau à domicile tout en ayant un autre bureau ailleurs, en vertu de cette disposition, à condition qu'il reçoive des clients et y travaille.

Mme Yeomans: Seriez-vous donc autorisés à avoir deux bureaux principaux?

M. de Jong: Par exemple, il m'est également venu à l'esprit qu'un artiste qui enseigne à l'université peut y avoir un studio, mais que son studio principal se trouve chez lui. Serait-il autorisé à déduire les frais que lui cause ce studio?

Le président: A condition que le travail fait dans le studio que vous avez chez vous, vous assure un revenu.

Mme Yeomans: Nous arrivons donc à la question de la possibilité de déduire des pertes d'autres sources de revenu.

Le président: C'est bien entendu là que gît le problème. Le fond de la question c'est que vous ne pouvez pas déduire de pertes parce que vous utilisez un bureau à domicile. Ce que vous voulez dire, sans doute, c'est que le bureau qu'ils ont chez eux est une source de pertes pour

[Texte]

cannot deduct it. That is what this does. But why does that hurt artists particularly?

Ms Yeomans: For one thing, the IT-504 allowed any expenses related to artistic activity to be deducted from all sources of income.

The Chairman: How is the office an artistic activity?

Ms Yeomans: The studio, it is your studio. This is where you create. This is where you paint. This is where you sculpt. It is going to take you three years to produce enough work to have an exhibition. In order to pay the rent, you know you are going to drive a cab. You may even be teaching at the university. In that case part of your requirements as a teacher-in-residence will also be to produce a body of work.

The Chairman: You are saying that this really hurts you, whereas it does not perhaps hurt another person using the home situation.

Ms Yeomans: Yes.

The Chairman: What you are doing is building an inventory.

Ms Yeomans: That is right. The other thing too, Mr. Blenkarn, if I may, is that it may take three or four years to realize any income from that artistic activity. Meanwhile, you are building these legitimate expenses.

The Chairman: But first of all, you have to be an artist and be recognized as an artist in order to get there. This means you have to have some professional recognition of some kind.

Ms Yeomans: Which may not be commercial sales.

The Chairman: Which means you probably have income.

• 1705

Ms Yeomans: Not necessarily so, not from artistic activity. That is one of the criteria—

The Chairman: That is one of the criteria of being a professional artist: you have to have professional income somewhere along the line, or you have to have had professional income.

Ms Yeomans: Somewhere.

Mr. Paul Siren (Vice-President, Canadian Conference of the Arts): The experience we had with respect to the development of IT Bulletin 504 was a prolonged, sometimes confrontational process, but nevertheless a process that eventually resolved many of the serious problems the artists and arts institutions in this country found themselves in as a result of the manner in which the Income Tax Act was interpreted and applied.

Our view and the best advice we have is that tax reform will require a revision of IT Bulletin 504. Therefore, our concern is that some of the very fundamental elements

[Traduction]

certain artistes. Si c'est le cas, il n'y a pas de déduction possible. C'est ainsi que fonctionne le système. Mais en quoi les artistes seraient-ils particulièrement pénalisés?

Mme Yeomans: Eh bien, le bulletin d'interprétation n° 504 permettait de déduire toutes dépenses liées à une activité artistique de toutes les sources de revenu.

Le président: En quoi le bureau constitue-t-il une activité artistique?

Mme Yeomans: Ce studio, c'est le vôtre. C'est l'endroit où vous créez, l'endroit où vous peignez, l'endroit où vous sculptez. Il va vous falloir trois ans de travail avant de pouvoir monter une exposition. Pour pouvoir payer le loyer, vous allez être obligé de conduire un taxi. Il se peut même que vous enseigniez à l'université, auquel cas, vous serez tenu d'avoir une certaine production artistique.

Le président: D'après vous, donc, vous êtes victime de cette disposition, ce qui n'est peut-être pas le cas d'une autre personne travaillant chez elle.

Mme Yeomans: Oui.

Le président: Ce que vous faites, c'est constituer un ensemble d'oeuvres.

Mme Yeomans: C'est exact. D'autre part, monsieur Blenkarn, permettez-moi de dire qu'il faut de trois à quatre ans avant qu'une activité artistique ne rapporte de l'argent. Entre-temps, vous accumulez ces dépenses légitimes.

Le président: Et pour commencer, il faut être un artiste et être reconnu en tant que tel. Cela signifie que, d'une manière ou d'une autre, vous devez être reconnu sur le plan professionnel.

Mme Yeomans: Pas nécessairement grâce à des ventes commerciales.

Le président: Ce qui signifie que vous avez probablement un revenu.

Mme Yeomans: Pas nécessairement, pas assuré par une activité artistique. C'est un des critères. . .

Le président: C'est un des critères du statut d'artiste professionnel: il faut que vous ayez, d'une manière ou d'une autre, un revenu professionnel, ou que vous en ayez eu un.

Mme Yeomans: D'une façon ou d'une autre.

M. Paul Siren (vice-président, Conférence canadienne des arts): L'élaboration du bulletin d'interprétation n° 504 a été un processus laborieux qui a parfois donné lieu à des confrontations, mais en fin de compte, il a permis de résoudre un grand nombre des problèmes les plus graves auxquels les artistes et les institutions artistiques de ce pays étaient confrontés du fait de l'interprétation de l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le meilleur avis que nous puissions donner c'est que la réforme fiscale exigera une révision de ce bulletin. Nous craignons donc que certains des éléments fondamentaux

[Text]

that are now incorporated into IT Bulletin 504 will disappear or be modified or revised, which will create its own difficulties again. In addition, obviously a whole new case law will be developed in the courts as a result of any new Income Tax Act that may arise out of the deliberations of Parliament on this matter, and that—

The Chairman: It is good for lawyers.

Mr. Siren: Good for lawyers, obviously, but not good for artists. That is the problem.

Mr. de Jong: On the IT Bulletin 504, that is also the major concern you have in here, is it not?

Ms Yeomans: One of them.

Mr. de Jong: There are the others. The income-averaging provision at least the visual artists have been concerned about.

Ms Yeomans: As well as the writers.

Mr. de Jong: And the writers.

Ms Yeomans: I am sorry; all professional artists and writers would have that, because you are talking about fluctuating levels of income. They could be over several years, even for very well-established artists and writers, because we know it takes three or four years to research a book. Then it may be published, and if it is then it can result in a tremendous amount of income in one year. So, yes, the loss of the income-averaging provisions definitely will have an effect on our community.

Mr. de Jong: Just to sum up on this, it has been a long battle by the artistic community in this country for the Finance department to recognize that artistic nature is different from being a lawyer or a doctor or a steelworker or a farmer, whatever. The nature of income, how the income comes in, is different. The types of expenses often are different. The interrelationship between your personal life and expenses and your artistic life and expenses is much more closely interwoven than in many other economic activities. On top of that, artists generally are artists not out of economic activity or desire of economic activity. That generally is second. Of course artists want to get a decent income out of their works; but, as opposed to many other businesses, artists are artists because they have something to express and they hope to make some money out of this, whereas most of the businesses in our income tax system are based on the assumption that you are in the business enterprise, whatever you are in, first and foremost to make money. Because of that different nature of the artistic endeavours, the Finance department has in the past has real difficulty understanding it, and I think when we write our report we have to give some very special consideration to make certain that in the rush for tax reform the artists are not ignored.

[Translation]

qui en font partie ne disparaissent, ne soient modifiés ou révisés, ce qui créera à nouveau des difficultés. En outre, il est manifeste qu'une nouvelle jurisprudence sera établie par les tribunaux à la suite de toute nouvelle loi de l'impôt sur le revenu qui serait adoptée à la suite des délibérations du Parlement, et que. . .

Le président: Bonne nouvelle pour les avocats.

M. Siren: En effet, mais pas pour les artistes. C'est là le problème.

M. de Jong: En ce qui concerne le bulletin n° 504, c'est également l'une de vos principales préoccupations, n'est-ce pas?

Mme Yeomans: Une d'entre elles.

M. de Jong: Il y a les autres. La disposition relative à l'étalement du revenu préoccupe certains, ne serait-ce que les visualistes.

Mme Yeomans: Et les écrivains.

M. de Jong: Eux aussi.

Mme Yeomans: Je suis désolée. Tous les artistes et écrivains professionnels en bénéficieraient, car nous parlons ici de fluctuation du niveau des revenus. Cela pourrait s'étaler sur plusieurs années, même pour les artistes et les écrivains établis, car nous savons qu'un livre exige trois ou quatre années de recherche. Après quoi, il peut être publié et assurer un énorme revenu en une seule année. C'est pourquoi la disparition de la disposition relative à l'étalement du revenu aura un effet certain sur notre milieu.

M. de Jong: En résumé, les milieux artistiques de ce pays ont longtemps lutté avant que le ministère des Finances ne reconnaisse que le fait d'être artiste n'est pas la même chose qu'être avocat, docteur, ouvrier métallurgiste ou agriculteur. La nature du revenu, la manière dont il est perçu sont différentes. Les types de dépenses sont souvent différentes. Il y a des liens beaucoup plus étroits entre votre vie et vos dépenses personnelles et votre vie et vos dépenses artistiques que dans beaucoup d'autres activités économiques. En outre, on n'est pas en général artiste à cause d'une activité économique ou par désir d'activité économique. Cela vient en général au second rang. Bien sûr, les artistes veulent pouvoir tirer un revenu décent de leur travail; mais, à la différence de beaucoup d'autres activités, les artistes sont des artistes parce qu'ils ont quelque chose à exprimer et qu'ils espèrent en retirer un peu d'argent, alors que dans notre régime d'impôt sur le revenu, la plupart des entreprises sont fondées sur l'hypothèse qu'il s'agit d'une activité commerciale, quelle qu'elle soit, qui est avant tout destinée à vous faire gagner de l'argent. Dans le passé, le ministère des Finances a eu bien des difficultés à comprendre le caractère différent des entreprises artistiques, et je crois que lorsque nous rédigerons notre rapport, il faudra que nous veillions particulièrement à ce que les artistes ne soient pas oubliés dans l'élan de la nouvelle réforme fiscale.

[Texte]

[Traduction]

• 1710

Mr. Attewell: I want to ask a question in the charitable donation area. I appreciate that you are going to be studying that a little further, but on page 3 of the tax report dated August 14, 1987, the fourth paragraph down, I will just read out part of what you say:

However, the CBAC also suggests that donors with incomes in excess of \$55,000 might not be encouraged to give as much or increase their donations, since the burden of the cost of the donation will shift from the government to the donor.

I might just mention one or two things as far as I know them in this particular area, and then ask you a question.

Had the government chosen to stay at... that you could charge up donations at your marginal rate, which is the case now, the current case... granted rates are lowered through this new proposal, but if they had said, we will not have a two-tier system, we will just let people write off donations at their own marginal rate, that of course would not have been a cost to the government. But the way they have put it in this proposal, the price tag over the next five years reaches a peak of \$60 million a year. By 1991, in the best estimate of the department, it will be a cost to the department in forgone revenue of \$60 million. That is in one of Mr. Wilson's main documents.

By the way I have analysed it, that occurs because some people at the 17% marginal rate who give more than \$250 are getting a bit of a pick-up, if you will. People at the middle rate of 26% who give more than the \$250 are getting a 29% rate rather than their marginal rate of 26%. The seventeen-percenters are getting a credit of 29%; those who give over the \$250. So it is not an insignificant amount of forgone revenue the government is proposing there. I am not sure if you are aware of that concept and those numbers.

But when you look at, let us say, an Ontario person, and pick any number for what you might have given, \$500 or \$1,000, this 17% rate... and let me just qualify—

The Chairman: It is 17% plus the provincial—

Mr. Attewell: Yes, let me just get to that, Mr. Chairman. I have not given you a supplementary on this.

Let us say you are in the 29% rate; you are earning over \$55,000. That low tier, the 17%... you have lost a tax deduction, if you will, 12% of the \$250, which is \$30; and as the chairman is clarifying, if you add, say, another 50%, it is \$45 that this two-tiered system has hit—it is a pretty small hit—the \$55,000 with, less tax deduction. I am personally hard pressed to think that is really any kind of a significant deterrent. In most fund-raising drives and so on there is the question, are you registered; do I get a tax receipt for this donation?

M. Attewell: Je désire poser une question relative aux dons de charité. Je sais que vous allez poursuivre l'étude de cette question, mais, à la page 3 du rapport fiscal daté du 14 août 1987, quatrième paragraphe, vous écrivez notamment:

Le CMAAC maintient toutefois que les donateurs dont le revenu est supérieur à 55,000\$ ne seront peut-être pas tentés de donner autant ou d'augmenter leurs dons puisque ce sont eux et non plus le gouvernement qui devront assumer le coût du don.

J'aimerais mentionner seulement une ou deux choses que je connais dans ce domaine particulier et vous poser une question.

Si le gouvernement avait choisi de demeurer à... Que l'on puisse déduire les dons au taux marginal, ce qui est le cas actuellement, la situation en vigueur... je sais que cette proposition réduit les taux, mais si vous vous étiez opposés à un système à deux paliers, si vous aviez tout simplement laissé les gens défalquer les dons à leur propre taux marginal, il n'en aurait évidemment rien coûté au gouvernement. Mais, selon la proposition, le prix pour les cinq prochaines années atteint un sommet de 60 millions de dollars par année. En 1991, selon l'évaluation du ministère, il en coûtera à celui-ci 60 millions de dollars en recettes perdues. On trouve cela dans un des principaux documents de M. Wilson.

Selon l'analyse que j'en ai faite, ceux qui se trouvent au taux marginal de 17 p. 100 et qui donnent plus de 250\$ obtiennent une petite augmentation, si l'on veut. Ceux qui se trouvent au taux moyen de 26 p. 100 et qui donnent plus de 250\$ obtiennent un taux de 29 p. 100 plutôt que leur taux marginal de 26 p. 100. Au taux de 17 p. 100, on obtient un crédit de 29 p. 100. C'est le cas de ceux qui donnent plus de 250\$. Ce n'est donc pas un montant de recettes peu important que le gouvernement se propose ici de perdre. Je ne sais pas si vous comprenez bien ce concept et ces chiffres.

Maintenant, si vous examinez, par exemple, le cas d'un Ontarien et que vous choisissiez un chiffre quelconque, 500\$ ou 1,000\$, par exemple, ce taux de 17 p. 100... et je devrais préciser ici...

Le président: C'est 17 p. 100 plus l'élément provincial.

M. Attewell: Oui, j'y arrive, monsieur le président. Je ne vous ai pas accordé de questions supplémentaires à ce sujet.

Supposons que vous êtes au taux de 29 p. 100; vous gagnez plus de 55,000\$. Cet échelon inférieur, les 17 p. 100... Vous avez perdu une déduction fiscale, en quelque sorte, 12 p. 100 sur 250\$, soit 30\$, et, comme le président le précise, si vous ajoutez, mettons 50 p. 100, c'est 45\$ qui est atteint par ce système à deux paliers, c'est assez peu, les 55,000\$ et plus, moins la déduction fiscale. J'ai beaucoup de mal à croire, quant à moi qu'il y a là quelques facteurs vraiment dissuasifs. Dans la plupart des campagnes de souscription, on demande si l'organisme est enregistré; on

[Text]

So I guess one of my questions would be, given what I have hopefully helped clarify a bit—and I know you want to study this further—do you really see it as anything close to a significant deterrent to giving? Conversely, there is really a \$60 million incentive out there. It is hard to market, hard to help people understand, but there is really an incentive out there.

Mr. Weinrich: I suppose it is not a significant deterrent, in that sense. But I think you will find the fact is that people who give to the local church—their incentive to give is... if you wish, immortality is what they seek—and... it is a good market to be in. Consequently, the church is able to gather on a regular basis, and it is not likely to suffer at that level.

When you get into the arts, the statistics are that in charitable giving we get a very small percentage of the overall charitable donations anyway. I think it is a much more doubtful area. Particularly this is true for the service type of arts organization, rather than the organization that is putting on performances and exhibitions and galleries, which are something, so to speak, up front that people can see.

If the intent of the government is also—as it indeed is; and it is our own intent—to broaden that funding base, what in fact the recommendations have been in the past, to give a positive incentive, I think what we are saying here is that certainly this is not a positive incentive and may very well be a disincentive. It may not be a substantial deterrent in your terms.

• 1715

Mr. Attewell: Might I ask, sir, is the author of that paragraph in front of me here on the panel?

Mr. Weinrich: Is that the CBAC's own?

Ms Yeomans: Does this come right from the council?

Ms Michelle d'Auray (National Director, Canadian Conference of the Arts): This is from the Council for Business and the Arts in Canada. It is a quote from their newsletter.

Mr. Attewell: Maybe we could get the answer later, but I honestly doubt whether whoever wrote that understood what the proposal was. Since the burden of the cost of the donation will shift from the government to the donor, \$60 million is being shifted to the government in this proposal.

Ms d'Auray: I think if I can refer you to a presentation, which I think the National Voluntary Organization has made or will make or will submit to you—

The Chairman: They were here yesterday. They have already—

Ms d'Auray: They do explain—

[Translation]

veut savoir si on obtient un reçu aux fins d'impôt pour ce don.

Voici donc ma première question, après avoir ainsi précisé, je l'espère, la situation—et je sais que vous voulez pousser plus loin l'étude de cette question—voyez-vous vraiment là une disposition qui dissuade d'une manière importante les donateurs éventuels? Par contre, il y a vraiment là un encouragement de 60 millions de dollars. C'est difficile à vendre, difficile à faire comprendre aux gens, mais il y a vraiment là un encouragement.

M. Weinrich: Je suppose que ce n'est pas un élément dissuasif important, dans ce sens-là. Mais je pense que dans le cas des gens qui donnent à leur église, leur encouragement c'est, en réalité, l'immortalité et c'est là un bon marché. En conséquence, l'église est en mesure d'obtenir régulièrement des dons et il est peu vraisemblable qu'elle en souffre à ce niveau.

Lorsque vous passez au domaine des arts, les statistiques établissent que les dons de charité ne rapportent en dividendes qu'un très petit pourcentage de ce qui est donné. C'est un domaine beaucoup moins certain. C'est particulièrement le cas des organisations artistiques qui fournissent des services plutôt que de celles qui organisent des spectacles et des expositions que l'on peut voir.

Si le gouvernement a aussi l'intention—et c'est effectivement son intention, la nôtre aussi d'ailleurs—d'élargir cette base de financement conformément aux recommandations que nous avons faites dans le passé, de fournir un encouragement positif, alors, ce que nous disons dans notre mémoire, c'est à mon sens, qu'il n'y a pas là un encouragement positif et que c'est peut-être même une mesure décourageante. Ce n'est peut-être pas un facteur dissuasif important selon votre formulation.

M. Attewell: J'aimerais vous demander, monsieur, si l'auteur de ce paragraphe que j'ai devant moi est présent.

M. Weinrich: S'agit-il du mémoire du CMAAC?

Mme Yeomans: Cela vient-il directement du Conseil?

Mme Michelle d'Auray (directrice nationale, Conférence canadienne des arts): Cela vient du Conseil pour le monde des affaires et des arts du Canada. C'est une citation du bulletin de ce conseil.

M. Attewell: Peut-être pourrions-nous obtenir une réponse à cela plus tard, mais je doute sincèrement que la personne qui a écrit cela ait vraiment compris la nature de la proposition. Puisque le fardeau du don passera du gouvernement au donateur, 60 millions de dollars sont transférés au gouvernement en vertu de cette proposition.

Mme d'Auray: J'aimerais vous reporter à une exposé qui vous a déjà été présenté, ou qui le sera bientôt par les Organisations nationales volontaires.

Le président: Elles ont comparu hier. Elles ont déjà...

Mme d'Auray: Elles expliquent vraiment...

[Texte]

The Chairman: Yes. I do not think from their evidence... I did some work on it yesterday and today and I think we will be looking at the question of these donation things. The only damage I can see is the fact that we have lowered the tax rates, and surely the artistic community or the volunteer community is not going to say you sons of guns, you lowered the income tax rate and therefore those donors do not get as much tax benefit. If you really want to say that, go ahead, but I do not think your donors are going to appreciate your saying it.

Ms d'Auray: What we are saying is that if you were going to create a climate for additional incentive, you have not done so or it has not been done. In that sense the policy or at least the—

The Chairman: Oh, I agree with you. If a tax deduction is an incentive, then you have not created an incentive, because you reduce taxes. Once you reduce taxes, you of course reduce the tax-driven incentive to do something. Now the guys with the flow-through shares say the same thing. The mining guys say the same thing; the film people say the same thing. You have reduced taxes.

Ms d'Auray: I guess our problem stems from the fact that the government's stated policy has also been to tell the arts community to go out and raise more funds; it has also stated that it would eventually provide the necessary incentives to encourage people to give to the sector. Nothing has changed, except perhaps on the margins. If we still have to go back out to the private sector, the conditions have not changed, although we are being asked to create a greater dependence on the private sector. We have to tap perhaps a different kind of donor than we have in the past.

Mr. Attewell: I think something has been lost here. I do not want to keep hitting the same point, but a person in the 17% marginal tax rate who gives over \$250, the portion over \$250 he will enjoy at 29%, almost double the deductibility of that donation.

Let us say he gives \$500. If rates had just come down and the government did not have any other proposal, that person would charge 17%, period. Now, he can charge 17% for the first \$250 and 29% for the next \$250, and the one at the 26% has a bonus. I think we are going to have to address how this can be understood. I do not know if you are familiar with political donation cards. Sometimes it can be up to such and such and you save this. The people in those categories up to \$55,000, but particularly under \$27,000, get almost double the deduction they normally would; they get 29% rather than 17%.

Ms d'Auray: The question is, would people under \$27,000 have \$500 to give?

[Traduction]

Le président: Oui. D'après leur témoignage, je ne crois pas... J'ai travaillé quelque peu là-dessus hier et aujourd'hui et je pense que nous allons devoir examiner cette question des dons. Le seul inconvénient que je puisse trouver, c'est que nous avons abaissé les taux de fiscalité et certes le monde artistique ou le secteur du bénévolat ne va pas se mettre à nous injurier parce que nous avons abaissé le taux de l'impôt sur le revenu diminuant ainsi l'avantage fiscal accordé à ces donateurs. Si c'est vraiment cela que vous voulez dire, dites-le, mais je ne crois pas que vos donateurs vous en soient reconnaissants.

Mme d'Auray: Ce que nous disons, c'est que si vous voulez créer un climat plus encourageant, vous ne l'avez pas fait ou cela n'a pas été fait. A cet égard, la critique ou du moins...

Le président: Je suis bien d'accord. Si une déduction fiscale constitue un encouragement, on ne crée pas d'encouragement en réduisant les impôts. Dès, qu'on réduit les impôts, on diminue du même coup l'encouragement fiscal accordé. C'est ce que disent aussi les détenteurs d'actions accréditives. Ceux qui investissent dans les mines en disent tout autant; et même ceux qui investissent dans le cinéma. Vous avez réduit les impôts.

Mme d'Auray: Notre problème découle, je crois, du fait que la politique du gouvernement a aussi été d'inviter la communauté artistique à recueillir plus de fonds. Le gouvernement a aussi déclaré qu'il allait un jour encourager les gens, par des mesures incitatives précises, à faire des dons dans ce secteur. Rien n'a changé si ce n'est peut-être marginalement. Si nous devons toujours nous adresser au secteur privé, les conditions n'ont pas changé, bien qu'on nous demande de compter davantage sur le secteur privé. Nous devons peut-être trouver des donateurs différents de ceux que nous avons l'année dernière.

M. Attewell: Je crois qu'une vérité a été oubliée ici. Je ne veux pas me répéter à l'infini, mais quelqu'un qui donne plus de 250\$ et dont le taux d'imposition marginal est de 17 p. 100 verra ce taux passer à 29 p. 100 pour toute part dépassant 250\$, ce qui double presque la part déductible dudit don.

Supposons que le don soit de 500\$, si les taux avaient tout simplement diminué, sans que le gouvernement présente d'autres propositions, il aurait droit à 17 p. 100 et c'est tout. Il a donc droit à 17 p. 100 sur la première tranche de 250\$ et à 29 p. 100 sur le reste. Ceux qui ont droit à 26 p. 100 sont favorisés. Je pense que nous allons devoir essayer de faire comprendre cela. Je ne sais pas si vous connaissez les cartes de dons politiques. Cela peut s'élever à tel montant et c'est ce que vous épargnez. Ceux qui gagnent 55,000\$ ou moins, mais tout particulièrement moins de 27,000\$ obtiennent presque le double de la déduction qu'il recevrait normalement; ils obtiennent 29 p. 100 plutôt que 17 p. 100.

Mme d'Auray: Mais, la question qui se pose, c'est de savoir si les gens qui gagnent moins de 27,000\$ peuvent donner 500\$.

[Text]

Mr. Attewell: Not as many, sure, but I hope we do not lose sight of that benefit.

Ms d'Auray: No, we are not losing sight of it. We are only saying that if you are going to encourage us to go to the private sector, at the same time telling us you are going to create the incentives to do so, the incentives are not currently there, except in marginal effects.

We are also saying that we have asked to increase the [Inaudible—Editor] basis of charitable registration—

Mr. Attewell: Excuse me, bear in mind also that through lower rates there is more disposable income. People are going to have more money to donate, buy meals or whatever, so—

Ms d'Auray: Perhaps, but if you then add the sales tax, they may not have as much disposable income. We have yet to see it.

• 1720

Mr. Garneau: That was the same type of question, but you referred to the decision of the Quebec government to make it easier for non-registered. Is it too early to see if that has produced any results?

Mme d'Auray: Essentiellement, le ministère des Affaires culturelles travaille toujours à la définition des critères, mais les critères de base demeureront les mêmes. Le gouvernement du Québec a également établi ce qu'on appelle un fonds d'appariement pour encourager les dons; pour chaque dollar levé par un organisme, le gouvernement met un dollar. Il est encore un peu trop tôt pour voir jusqu'à quel point ces mesures ont permis aux organismes de lever davantage de fonds auprès du secteur privé.

M. Garneau: Pour ce qui est des films maintenant, recommandandez-vous le statu quo en ce qui concerne l'amortissement des pertes?

Mme d'Auray: De 100 p. 100 à 30 p. 100?

M. Garneau: Oui.

Mme d'Auray: Non. Essentiellement, nous appuyons la position soumise au ministre des Finances et à ce Comité concernant les dispositions pour la DPA, c'est-à-dire les clauses que le ministre a annoncées lundi, mais également la disposition permettant l'amortissement sur trois ans, soit la durée du produit, peut-être jusqu'à concurrence de 95 p. 100 comme le propose le groupe ad hoc. Par contre, si le gouvernement veut maintenir une politique favorisant le contenu canadien ou l'expression culturelle canadienne, nous suggérons qu'une DPA de 100 p. 100 soit établie pour un contenu canadien à 100 p. 100.

M. Garneau: Merci.

Mr. Layton: Mr. Chairman, this perhaps was covered, because in reading the notes I found that you are making

[Translation]

M. Attewell: Il n'y en a pas autant, bien sûr, mais je souhaiterais que vous ne perdiez pas de vue cet avantage.

Mme d'Auray: Non, nous ne le perdons pas de vue. Tout ce que nous disons, c'est que si vous voulez nous encourager à nous adresser au secteur privé et que vous nous dites en même temps que vous allez créer les encouragements nécessaires à cette fin, les encouragements n'existent pas à l'heure actuelle sauf en ce qui concerne les effets marginaux.

Nous disons aussi que nous avons demandé d'élargir la [Inaudible—Éditeur] base de l'inscription des dons de charité. . .

M. Attewell: Excusez-moi, mais n'oubliez pas non plus que les taux inférieurs créent un revenu disponible plus élevé. Les gens auront plus d'argent pour faire des dons de charité, pour acheter des repas ou pour quoi que ce soit, de sorte que. . .

Mme d'Auray: Peut-être, mais si vous ajoutez ensuite la taxe de vente, il restera peut-être moins de revenu disponible. Cela reste à voir.

M. Garneau: C'était le même genre de question, mais vous avez parlé de la décision du gouvernement du Québec de rendre les choses plus faciles pour les organismes non-inscrits. Est-il trop tôt pour voir si cela a produit des résultats?

Ms d'Auray: Essentially, the cultural affairs department is still working at defining criteria, but the basic criteria will remain the same. The Quebec government has also created a matching fund to encourage donations. For each dollar collected by an organization, the government puts in one dollar. It is still somewhat too early to see to what extent such measures have allowed the organizations to collect more funds in the private sector.

Mr. Garneau: About films, now, would you recommend the status quo as far as loss depreciation is concerned?

Ms d'Auray: From 100% to 30%?

Mr. Garneau: Yes.

Ms d'Auray: No. Essentially, we support the position proposed to the Minister of finance and to this committee concerning CCA, that is the clauses which the Minister announced Monday, but also the clause allowing depreciation over a period of three years. That is, the duration of the product, perhaps as much as 95% as proposed by the ad hoc group. On the other hand, if the government wishes to maintain a policy favouring Canadian content or Canadian cultural expansion, we suggest 100% CCA for 100% Canadian content.

Mr. Garneau: Thank you.

M. Layton: Monsieur le président, peut-être cela a-t-il été déjà traité, car en lisant les notes, j'ai constaté que

[Texte]

studies and bringing forward more information, hopefully in plenty of time for us to take advantage. But I was taken up by the concern expressed by the council on the application of current expenses to business revenues or the limit to that end, as against to other revenues.

I understand the artist who performs in a writing sense, who may spend a great deal of time creating a product which is only going to show revenues maybe years after the actual effort. Do I not understand that you have won this privilege in the Interpretation Bulletin 504?

Ms d'Auray: Yes.

Mr. Layton: Is it your concern that it may be eroded?

Ms d'Auray: If you look at the provisions in the white paper, it says that home office expenses incurred in a year will be deductible only up to the income for the year from the business for which the office is used.

The problem is—and this is the problem that we had faced under the reasonable expectation of profit clause—that many artists do not receive income for many years from that “business activity”, so they would have no income from which to deduct those expenses, which is where the reasonable expectation came in. If they did not have reasonable expectation of income or profit beyond, let us say, five years, those expenses were disallowed.

Well, five years is a fairly reasonable time, but we were even considering that some expenses were not allowed over three years. What this is doing is that if you have no income for that year, you cannot deduct those expenses. IT-504 allows you to deduct those expenses from other sources of income currently, which means that we would not be allowed to do this any more.

Mr. Layton: And new provisions would change IT-504 to that extent?

Ms d'Auray: Yes, to that extent, unless there are regulatory measures which can be implemented through amendments to the bulletin or in the writing up of the regulations concerning these that would allow the measures we have achieved under IT-504 to be maintained. That is basically what we are asking. Over and above the definition within the bill, that would then make all of this a lot easier on us.

Mr. Layton: Right. Point noted. Thank you.

The Chairman: Let me ask you just a couple of questions on CCA. You have apparently a CCA of 20% on musicians' instruments for capital cost allowance.

[Traduction]

vous effectuez des études et que vous allez nous fournir davantage de renseignements, sans trop tarder, je l'espère, pour que nous puissions en profiter. Mais j'ai été étonné par l'inquiétude que manifeste le Conseil quant à l'application des dépenses courantes au revenu d'affaires ou à la limite imposée à cette fin, par opposition aux autres recettes.

Je comprends le cas de l'artiste qui se consacre à l'écriture, qui peut consacrer beaucoup de temps à créer un produit qui ne portera fruit que bien des années plus tard, peut-être. N'est-il pas vrai que vous avez gagné ce privilège dans le bulletin d'interprétation n° 504?

Mme d'Auray: Oui.

M. Layton: En craignez-vous la disparition?

Mme d'Auray: Si vous examinez les dispositions du Livre blanc, on peut y lire que les dépenses de bureau à domicile subies au cours d'une année seront déductibles uniquement jusqu'à concurrence du revenu tiré durant l'année de l'activité exercée.

Le problème qui se pose—et c'est le problème que nous avons envisagé en vertu de la clause de l'attente raisonnable d'un profit—c'est que beaucoup d'artistes ne tirent de revenu de cette activité que plusieurs années plus tard, de sorte qu'ils ne disposeraient d'aucun revenu qui leur permettrait de déduire ces dépenses, et c'est là qu'intervenait l'attente raisonnable. S'ils ne pouvaient nourrir aucune attente raisonnable d'un revenu ou d'un profit après cinq ans, ces dépenses ne pouvaient pas être déduites.

Certes, cinq ans est un délai raisonnable, mais nous envisagions même que certaines dépenses ne seraient pas autorisées sur une période de trois ans. En conséquence, si vous n'avez pas de revenu cette année-là, vous ne pouvez pas déduire de dépenses. Le bulletin d'interprétation n° 504 vous autorise à déduire ces dépenses d'autres sources de revenu à l'heure actuelle, ce qui veut dire que nous ne serions plus autorisés à le faire.

M. Layton: Et les nouvelles dispositions changeraient à ce point le bulletin d'interprétation n° 504?

Mme d'Auray: Oui, à moins que certaines mesures réglementaires qui puissent être adoptées en modifiant le bulletin d'interprétation ou en établissant des règlements régissant ces dispositions et qui autoriseraient le maintien des mesures que nous avons obtenues en vertu du bulletin d'interprétation n° 504. Voilà ce que nous demandons, au fond. Quelle que soit la définition donnée dans le projet de loi, cela rendrait toute cette affaire beaucoup plus facile pour nous.

M. Layton: D'accord. J'en prends bonne note. Merci.

Le président: J'aimerais vous poser quelques questions au sujet de la DPA. Je crois savoir qu'une déduction pour amortissement de 20 p. 100 s'applique aux instruments de musique.

[Text]

[Translation]

• 1725

Is there anything wrong with the capital cost allowance? Is there some complaint about it? It seems to me the kind of capital cost allowance we have available for typewriters and ordinary office machinery and other things. It would seem to me it would be a fair one. Is there any complaint about it?

Ms Yeomans: No, we do not have any problems with the percentage.

Ms d'Auray: No, we said we were pleased.

Mr. de Jong: I have a supplementary on it. Is it just for musical instruments? Would sculptors or people involved in the video arts have capital costs?

Ms d'Auray: Some of this equipment is recognized under the classification of capital cost allowance. If you are considering, let us say, other expenses, which are referred to in the standing committee's report as well as in the government's report, such as dancers' shoes and material that has to be provided—

The Chairman: Dancers' shoes are written off in the year you buy them. They are one of those items—

Ms d'Auray: Not if you are an employee. If you are an employed dancer, you can no longer write off those expenses. You never could. The only anomaly in this is now the capital cost allows the deduction for employed musicians on musical instruments. We have made representations to this effect. The case has been made to us by Finance that if they extend it to dancers and other employed artists, they then have to extend it to plumbers, mechanics, whatever, who also have to provide their tools as part of their trade—

Mr. de Jong: Precisely.

Ms d'Auray: —and who are deemed employed as opposed to self-employed.

Mr. de Jong: I have maybe one comment, Mr. Chairman. When we started the exercise on tax reform, I expressed concern with regard to the social and economic measures incorporated in our present tax system. In the effort to replace them—and I think there is a valid argument—the basic assumption on tax reform is that doing economic activities through the tax system is inefficient. It is not accountable and so forth. I maintain that if we are going to drop any special tax provisions, the government must also look at replacing those provisions with a granting system.

The Chairman: There is in fact no real dropping of provisions. I think there is concern that the changes may affect some of the existing rulings. I do not think you have anything in your brief that indicates there are

En quoi la déduction pour amortissement est-elle mauvaise? Quelqu'un s'en plaint-il? Il me semble que c'est le même genre de déduction pour amortissement qui s'applique aux machines à écrire, aux machines de bureau ordinaires et le reste. Il me semble que c'est une disposition équitable. Quelqu'un s'en est-il plaint?

Mme Yeomans: Non, le pourcentage ne soulève aucun problème.

Mme d'Auray: Non, nous avons dit que nous nous en réjouissions.

M. de Jong: J'ai une question supplémentaire à poser à ce sujet. Cela s'applique-t-il uniquement aux instruments de musique? Y a-t-il des coûts en immobilisation pour les sculpteurs ou pour les gens qui s'occupent d'arts visuels?

Mme d'Auray: Une partie de cet équipement est reconnu sous la catégorie des déductions pour amortissement. Si l'on examine d'autres dépenses dont il est question dans le rapport du comité permanent et dans le rapport du gouvernement, par exemple les chaussons des ballerines et l'équipement qu'il faut fournir. . .

Le président: Les chaussons des ballerines sont défalqués l'année où ils sont achetés. C'est un des articles. . .

Mme d'Auray: Pas si vous êtes un employé. Si vous êtes un danseur employé, vous ne pouvez plus défalquer ces dépenses. Vous n'avez jamais pu le faire. La seule anomalie qui existe ici c'est que la déduction pour amortissement s'applique aux instruments de musique des musiciens employés. Nous sommes intervenus à ce sujet. Le ministère des Finances nous a répondu que s'il étendait cette disposition aux danseurs et aux autres artistes employés, il faudrait aussi l'étendre aux plombiers, aux mécaniciens et à tous ceux qui fournissent leurs outils pour l'exercice de leur métier. . .

M. de Jong: Précisément.

Mme d'Auray: . . . et qui sont considérés comme des employés plutôt que des personnes travaillant à leur propre compte.

M. de Jong: J'aurais un commentaire à formuler, monsieur le président. Lorsque nous avons commencé à étudier la réforme fiscale, j'ai exprimé des réserves au sujet des mesures sociales et économiques incorporées à notre présent régime fiscal. Pour les remplacer—et je pense que cela serait défendable—la réforme fiscale se fonde sur l'hypothèse fondamentale qu'il est peu efficace de stimuler l'activité économique par le biais du régime fiscal. Il n'y a pas d'imputabilité, etc. . . Je soutiens, que si nous devons supprimer des dispositions fiscales spéciales, le gouvernement devrait aussi envisager de remplacer ces dispositions par un système de subvention.

Le président: En réalité, aucune disposition n'est vraiment supprimée. Certains craignent que les changements apportés n'influent sur les décisions prises. Je ne pense pas que votre mémoire contienne quoi que ce

[Texte]

changes that are detrimental to you. They are just some concerns you have.

Ms Yeomans: There are other provisions in the white paper that will have a definite effect on the artistic community; things like the \$1,000 investment income deduction, for example, or the telecommunications tax of 10%. These are things that are obviously going to apply to all actors.

The Chairman: And lower tax rates.

Ms Yeomans: There is everything there and there is obviously going to be an effect; it will be adverse in some cases, and positive, we hope, in others.

The Chairman: None of the changes really harm your artistic community. Your concern is that the present handling of artists by Revenue Canada and the way we have been handling it might be interfered with in some of the interpretations coming from this white paper.

Ms d'Auray: I think more than the interpretations. Some of the actual statements would lead one to conclude that the provisions allowed—

The Chairman: If those apply for artists, then it is really detrimental.

Ms d'Auray: That is right.

Ms Yeomans: Yes.

The Chairman: I think you have made your point very well. Thank you very much for coming.

This meeting is adjourned until 8 p.m. when we will have the Canadian Paraplegic Association and the Canadian Restaurant Association.

The meeting is adjourned.

[Traduction]

soit qui montre que ces changements vous défavoriseront. Ce ne sont que des inquiétudes.

Mme Yeomans: Il y a dans le Livre blanc d'autres dispositions qui auront un effet marqué sur la communauté artistique; par exemple la déduction de 1,000 dollars du revenu des investissements, ou la taxe de 10 p. 100 sur les télécommunications. Ce sont là manifestement des dispositions qui vont s'appliquer à tous les acteurs.

Le président: Et qui vont abaisser les taux d'imposition.

Mme Yeomans: Tout est là et, manifestement, il y aura des effets négatifs dans certains cas, positifs dans d'autres, du moins nous l'espérons.

Le président: Aucun des changements ne fait vraiment de tort à votre communauté artistique. Ce qui vous préoccupe c'est que la manière dont Revenu Canada traite actuellement les artistes et la manière dont ceux-ci ont été traités jusqu'à présent pourrait changer à la suite d'interprétations données au Livre blanc.

Mme d'Auray: Ce ne sont pas seulement ces interprétations, à mon sens. Certaines déclarations faites nous amèneraient à conclure que les dispositions. . .

Le président: Si elles s'appliquent aux artistes, ce n'est effectivement pas bon.

Mme d'Auray: Voilà.

Mme Yeomans: Oui.

Le président: Je pense que vous avez très bien exprimé votre point de vue. Merci beaucoup d'être venus.

Nous reprendrons nos travaux à 20 heures, heure à laquelle nous recevrons l'Association canadienne des paraplégiques et l'Association canadienne des restaurateurs.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES

From the Joint Securities Industry Committee on Tax Reform:

Robert Lawrence, Chairman;
Andrew Kniewasser, Member;
Ian Russell, Secretary.

From the Canadian Conference of the Arts:

Edith Yeomans, Chairman, Sub-Committee on Taxation;
Peter Weinrich, Member, Sub-Committee on Taxation;
Michelle d'Auray, National Director;
Paul Siren, Vice-President.

TÉMOINS

Du Joint Securities Industry Committee on Tax Reform:

Robert Lawrence, président;
Andrew Kniewasser, membre;
Ian Russell, secrétaire.

De la Conférence canadienne des arts:

Edith Yeomans, présidente, sous-comité sur la Fiscalité;
Peter Weinrich, membre, sous-comité sur la Fiscalité;
Michelle d'Auray, directrice nationale;
Paul Siren, vice-président.

26
9 HOUSE OF COMMONS

Issue No. 90

Wednesday, September 2, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 90

Le mercredi 2 septembre 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Finance and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livres blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 2, 1987
(115)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 8:03 o'clock p.m. this day, in Room 269 (West Block) the Acting Chairman, Bill Attewell, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, and Geoff Wilson.

In attendance: From the Committee's Research Staff: C. David Weyman, Research Director (Tax Reform); H. Bert Waslander, Research Director; Sean Aylward, Research Officer.

Witnesses: From the Canadian Paraplegic Association: Mary Louise Dickson, Q.C., Director of CPA; David Black, Executive Director of the Advocacy Resource Centre for the Handicapped. *From the Canadian Restaurants and Foodservice Association:* William Frank, President; Douglas Needham, Executive Vice-President; William Dover, Chairman, Government Affairs Committee.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70*).

Mary Louise Dickson and David Black made a statement and answered questions.

At 8:25 o'clock p.m., Don Blenkarn took the chair.

At 9:07 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 9:12 o'clock p.m., the sitting resumed.

William Frank made a statement and with the other witnesses answered questions.

At 9:52 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Chevrier
Committee Clerk

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 2 SEPTEMBRE 1987
(115)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 20 h 03, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Bill Attewell (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, et Geoff Wilson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, directeur de recherche (réforme fiscale); H. Bert Waslander, directeur de recherche; Sean Aylward, agent de recherche.

Témoins: De l'Association canadienne des paraplégiques: Mary Louise Dickson, c.r., directrice; David Black, directeur général du Advocacy Resource Centre for the Handicapped. *De l'Association canadienne des restaurateurs et des services d'alimentation:* William Frank, président; Douglas Needham, vice-président exécutif; William Dover, président, comité des Affaires gouvernementales.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbal et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Mary Louise Dickson et David Black font une déclaration et répondent aux questions.

À 20 h 25, Don Blenkarn assume la présidence.

À 21 h 07 la séance est suspendue.

À 21 h 12, la séance reprend.

William Frank fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 21 h 52, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Greffier de Comité
Richard Chevrier

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Wednesday, September 2, 1987

• 2003

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Order, please.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Mr. Chairman, in the circumstances and with the agreement of Mr. Garneau, I wonder we might allow the witnesses a little more than five minutes, should they need it. I say that because I think that I, for one, am in almost total ignorance of the statistics and the numbers involved with an organization like this and I would be interested in a little bit of the history and numbers and income figures and so on.

Mr. Garneau: No problem with me.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Yes. We will begin the further submissions and hearings on tax reform. Thank you, Mr. Wilson. I think that is a worthwhile suggestion.

As acting chairman, I would like to welcome Mary Louise Dickson, Q.C., Director of the Canadian Paraplegic Association, and David Black, Executive Director of the Advocacy Resource Centre for the Handicapped.

Ms Mary Louise Dickson (Director, Canadian Paraplegic Association): Thank you very much. I want to thank you for listening to us this evening. We are grateful for the opportunity to present some information about the disabled to your committee and to perhaps provide you with some background about where the disabled come from.

• 2005

I have been disabled since I was 7. As I was telling David Baker at dinner, I have made my way—I was not given much assistance through the government. I have done it, but it was difficult. I think today it is becoming more difficult. The disabled need some help.

Tax reform has taken away some benefits we had previously. Under the present system, the disabled get a special deduction of \$2,890 from their income and they can claim medical expenses exceeding 3% of their income in computing taxable income. A high-rate taxpayer can save almost \$1,500 in tax through the basic deduction and save whatever the marginal rate is on medical expenses after deducting 3% of income.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): I believe you have used the top marginal rate to calculate that \$1,500.

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mercredi 2 septembre 1987

Le président suppléant (M. Attewell): La séance est ouverte.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Monsieur le président, en l'occurrence et avec l'accord de M. Garneau, je me demande si nous ne pourrions pas accorder aux témoins un peu plus que cinq minutes s'ils en ont besoin. C'est que, pour ma part, j'ignore à peu près totalement les statistiques et les chiffres d'une organisation comme celle-ci et j'aimerais en savoir un peu plus sur l'histoire de l'organisation, le nombre de ses membres, son chiffre d'affaire et le reste.

M. Garneau: Aucune objection de ma part.

Le président suppléant (M. Attewell): D'accord. Nous allons continuer l'audience des mémoires et témoignages sur la réforme fiscale. Merci, monsieur Wilson. Je pense que c'est une bonne suggestion.

A titre de président suppléant, j'aimerais accueillir Mary Louise Dickson, C.R., Directrice de l'Association canadienne des paraplégiques et David Black, Directeur général de l'*Advocacy Resource Centre for the Handicapped*.

Mme Mary Louise Dickson (directrice, Association canadienne des paraplégiques): Merci beaucoup. Je vous remercie d'entendre notre témoignage ce soir. Nous sommes heureux de cette occasion qui nous est donnée de fournir des renseignements sur les handicapés à votre Comité et peut-être aussi de vous expliquer leur point de vue.

Je suis handicapé depuis l'âge de 7 ans. Comme je le disais à David Baker au déjeuner, je me suis frayé mon propre chemin—le gouvernement ne m'a pas aidé beaucoup. J'ai réussi, mais ce fut difficile. Je pense que cela devient plus difficile aujourd'hui. Les handicapés ont besoin d'aide.

La réforme fiscale a fait disparaître certains des avantages que nous possédions auparavant. En vertu du régime actuel, les handicapés obtiennent une déduction spéciale de 2,890\$ de leur revenu et ils peuvent déduire les dépenses médicales qui dépassent 3 p. 100 de leurs revenus dans le calcul de leur revenu imposable. Un contribuable à revenu élevé peut épargner près de 1,500\$ d'impôt par la déduction de base et épargner en outre le taux marginal appliqué aux dépenses médicales après la déduction de 3 p. 100 du revenu.

Le président suppléant (M. Attewell): Je pense que vous avez utilisé le taux marginal supérieur pour calculer ces 1,500\$.

[Texte]

Ms Dickson: Yes. Under tax reform, a disabled taxpayer will receive a credit of \$550—after adding provincial taxes, it will be about \$850—and a credit of 17% of medical expenses in excess of 3% of income. Many disabled people have to provide very expensive equipment and attendant care themselves. The cost of this is not covered under any plan or government support. They have to provide it themselves and they cannot unless they have a high income. They are caught in the rut of poverty and there is no way to get them out of it.

We believe the tax system can provide incentive to disabled people to become employed and self-supporting. At present, only about 20% of the disabled are employed. This could be increased if there was more incentive.

Because they do not have money, they have to stay in institutions. If they could be employed and earned enough to support themselves, they could pay for the services and attendant care they need to live outside institutions. As people age this will become more and more of a problem because there will be a larger population looking for government support by way of institutional care. I think we have to make a real effort to keep people employed and out of government support.

I would like to take you through a few calculations. A disabled person who is employed and earns a salary has expenses the person in the next office does not have. The person in the next office earning the same amount has a much larger discretionary income to spend on family or golf, etc. I have an example provided to me through the Paraplegic Association on the annual costs for a quadriplegic.

• 2010

Attendant care costs approximately \$21,000 a year, purchase and maintenance of wheelchairs and other assistant devices cost \$1,300, routine medical expenses and supplies cost \$1,800, special transportation costs \$4,700, renovations to enable them to live in a house cost \$1,100, and miscellaneous costs are \$750. This adds up to \$31,000 of extra costs the disabled person must bear every year that the person in the next office does not.

If you suppose the disabled person earns \$45,000 and spends \$31,000 on this special equipment and care, they pay tax of \$4,000, after taking the medical deductions, and they have an income to spend on rent and food and everything else of \$9,940. That is below the poverty line. A non-disabled single person earning the same amount, \$45,000, pays tax of \$13,000 and has \$31,900 to spend on everything else. So your disabled person, after spending what he has to on non-discretionary special needs, ends

[Traduction]

Mme Dickson: Oui. En vertu de la réforme fiscale, un contribuable à handicapé recevra un crédit de 550\$—après addition des impôts provinciaux, ce sera environ 850\$—et un crédit de 17 p. 100 appliqué aux frais médicaux qui dépassent 3 p. 100 du revenu. Beaucoup de personnes handicapées doivent payer elles-mêmes un équipement et des services d'aide qui coûtent très cher. Ce coût n'est défrayé par aucun régime ni aucune aide gouvernementale. Ces personnes doivent payer cela elles-mêmes et elles ne peuvent le faire à moins de retirer un revenu élevé. Elles sont prises dans l'ornière de la pauvreté et rien ne leur permet d'en sortir.

Nous croyons que le régime fiscal peut fournir un encouragement aux personnes handicapées pour qu'elles trouvent de l'emploi et deviennent autonomes. À l'heure actuelle, seulement 20 p. 100, environ des handicapés ont un emploi. Cette proportion pourrait augmenter si les encouragements étaient plus nombreux.

Parce qu'ils n'ont pas d'argent, ils doivent vivre dans des institutions. S'ils pouvaient obtenir un emploi et gagner suffisamment d'argent pour subvenir à leurs besoins, ils pourraient payer les services et les soins dont ils ont besoin pour vivre hors des institutions. Avec le vieillissement de la population, le problème va s'aggraver car il y aura de plus en plus de gens qui auront besoin de l'appui du gouvernement sous la forme des soins en institution. Je crois que nous devons faire tout notre possible pour trouver de l'emploi aux gens et ne pas les condamner à l'aide gouvernementale.

J'aimerais vous faire part du résultat de quelques petits calculs. Une personne handicapée qui possède un emploi et retire un salaire a des frais que n'ont pas les non handicapés. Ceux-ci, à partir de la même rémunération, peuvent dépenser leur revenu plus librement, que ce soit pour la famille, pour le golf, etc. J'ai ici un exemple qui m'a été fourni par l'Association des paraplégiques et qui indique les frais annuels subis par un quadriplégiques.

Les soins courants coûtent environ 21,000\$ par année, l'achat et l'entretien des fauteuils roulants et des autres dispositifs d'aide coûtent 1,300\$, les frais et articles médicaux ordinaires coûtent 1,800\$, les frais de transport spéciaux, 4,700\$, les renovations qui permettent de vivre chez-soi coûtent 1,100\$ et les coûts divers sont de 750\$. Au total, cela fait 31,000\$ de frais additionnels que les handicapés doivent subir chaque année et que les autres ne subissent pas.

Si l'on suppose que cet handicapé gagne 45,000\$ et qu'il dépense 31,000\$ pour le matériel et les soins qui viennent d'être énumérés, cela donne 4,000\$ d'impôt à payer après déduction des frais médicaux et il reste 9,940\$ à consacrer au logement, aux aliments et à tout le reste. C'est inférieur au seuil de la pauvreté. Un célibataire non handicapé qui gagne autant, soit 45,000\$, paye 13,000\$ d'impôt et il lui reste 31,900\$ à consacrer à tout le reste. La personne handicapée, après avoir consacré ce qu'il faut

[Text]

up with less than \$10,000. Your non-disabled taxpayer ends with up \$32,000.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Those expenses of the disabled did not include any equipment, did they?

Ms Dickson: There is a bit in here for equipment.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Which would last several years, some of it. How much is equipment—a good proportion of it?

Ms Dickson: This year I have already spent \$6,000 on a wheelchair and braces and so on. You see, I spend this sort of money every year of my life. Sometimes it is \$2,000.

Mr. Blenkarn: How about attendants? Do you spend \$21,377 on attendants?

Ms Dickson: I personally do not spend that much. But many—

Mr. Blenkarn: Why is that in the brief, then?

Ms Dickson: Because these were provided for me through the Paraplegic Association as a typical—

Mr. Blenkarn: The \$21,377 worth of attendants.

Ms Dickson: Yes.

Mr. Blenkarn: Are all paraplegics supplied with \$21,377 worth of attendants?

Ms Dickson: They pay for it themselves.

Mr. Blenkarn: Do all paraplegics pay \$21,377 or thereabouts for attendants?

Mr. David Black (Executive Director, Advocacy Resource Centre for the Handicapped, Canadian Paraplegic Association): I think the answer is that if they cannot afford to, they are forced into nursing homes or chronic care hospitals, where there are a large number of paraplegics and quadraplegics. I am aware of people who have attendant care costs approaching \$45,000. It varies from individual to individual.

Mr. Blenkarn: I appreciate that some people are going to spend a lot of money, but I want to know what—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Mr. Blenkarn, I guess I started this process. I was just looking for a little clarity. But perhaps we could pursue your point under regular questioning. I wonder if the witness would continue, please.

Ms Dickson: Under tax reform the costs remain. I have calculated that with the reduction in rates and so on under tax reform, the disabled person has about \$400 more to spend. He winds up with about \$10,400; whereas the non-disabled person winds up with \$33,000, as

[Translation]

à ses besoins spéciaux non discrétionnaires, se retrouve avec moins de 10,000\$. Le contribuable qui n'est pas handicapé se retrouve avec 32,000\$.

Le président suppléant (M. Attewell): Ces dépenses des personnes handicapées ne comprennent pas de matériel, n'est-ce pas?

Mme Dickson: Il y en a un peu.

Le président suppléant (M. Attewell): Qui durerait plusieurs années, dans le cas de certains éléments. Que représente le matériel—une proportion importante?

Mme Dickson: Cette année, j'ai déjà consacré 6,000\$ à un fauteuil roulant, à des appareils orthopédiques et le reste. Voyez-vous, je dépense de l'argent de la sorte chaque année. Parfois, c'est 2,000\$.

M. Blenkarn: Qu'en est-il des aides? Payez-vous 21,377\$ à des aides?

Mme Dickson: Je n'en dépense pas tant, mais. . .

M. Blenkarn: Pourquoi trouve-t-on cela dans le mémoire, dans ce cas?

Mme Dickson: Parce que ces données m'ont été fournies par l'Association des paraplégiques. C'est un cas typique. . .

M. Blenkarn: Les 21,377\$ pour des aides.

Mme Dickson: Oui.

M. Blenkarn: Est-ce que tous les paraplégiques ont droit à 21,377\$ d'aide?

Mme Dickson: Ils les payent eux-mêmes.

M. Blenkarn: Les paraplégiques payent-ils tous 21,377\$, plus ou moins, à des aides?

M. David Black (directeur général, Advocacy Resource Centre for the Handicapped, Association canadienne des paraplégiques): La réponse, je pense, c'est que, s'ils ne peuvent se le permettre, ils sont forcés à vivre dans des foyers pour convalescents ou des hôpitaux pour malades chroniques, où l'on trouve un grand nombre de paraplégiques et de quadraplégiques. Je connais des gens qui doivent payer près de 45,000\$ pour l'aide. Cela varie selon les cas.

M. Blenkarn: Je comprends bien que certaines personnes doivent dépenser beaucoup d'argent, mais je veux savoir ce que. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Monsieur Blenkarn, je crois que c'est moi qui ait commencé cette interrogatoire. Je voulais seulement y voir un peu plus clair. Mais peut-être pourrions-nous poursuivre votre idée au cours de la période des questions. Je demanderais aux témoins de continuer, s'il vous plaît.

Mme Dickson: Avec la réforme fiscale, les frais demeurent. J'ai calculé que, compte tenu de la réduction des taux et des autres mesures de réforme fiscale, chaque handicapé dispose de quelque 400\$ de plus à dépenser. Il lui reste environ 10,400\$; aux non-handicapés, il rest-

[Texte]

opposed to \$31,900. So the discretionary income of the non-disabled person has gone up quite substantially under tax reform. The non-discretionary income of the disabled has gone up barely a slight amount.

• 2015

We are most concerned with the effect that poverty and isolation have on the disabled. The big problem of the disabled is employment. It is difficult for them to become employed because of the barriers and because of the costs involved. It is easier for many of them to stay in poverty and be supported by the state. In order to get them employed, you really have to give an incentive.

We are here to recommend that the committee consider what could be done by way of giving an incentive to disabled people to get them out of the rut of poverty and isolation that they face.

We are recommending 100% credit of disability-related expenses. Under the present system, you can claim a deduction for expenses in a prescribed list but many things are not in the prescribed list that in fact are required by disabled people in order to permit them to compete effectively.

There are new products coming out. There are things that maybe are not required by enough people to have on the list, but nevertheless they are required by particular people in order to make them competitive.

We are recommending that 100% credit of disability-related expenses be given, that the list be replaced by a provision similar to a business deduction allowing reasonable expenses which can be supported by evidence that can be reviewed on an audit.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Thank you. Ms Dickson, at the risk of interrupting, we have been about 15 minutes now. If David is going to say a few words, I think you will find the reports have been read and summarized and I think you will find the members will also get quite a bit out of the questions.

Mr. Black: I will be very brief. My experience is in acting for a lawyer for disabled people. In terms of the lists of expenses which are presently itemized, our experience is that essentially there is a lobbying process which is gone through which takes a number of years.

In a large number of cases, by the time you get your particular item on the list, it is obsolete; it is no longer in use. The process works, obviously, for groups that have a sophisticated lobby.

Basically, we are asking that the matter be approached on the basis of the principle as recommended in the *Obstacles* report, the all-party unanimously supported

[Traduction]

33,000\$, plutôt que 31,900\$. Ainsi, le revenu discrétionnaire des non-handicapés augmente considérablement avec la réforme fiscale. Le revenu non-discrétionnaire des handicapés a à peine augmenté.

L'effet de la pauvreté et de l'isolement sur les handicapés nous inquiète au plus haut point. La plus grande difficulté à laquelle doit faire face les handicapés est l'emploi. Il leur est particulièrement difficile de trouver un emploi à cause des obstacles qui se dressent devant eux et des coûts élevés que cela représentent. Il leur est souvent plus facile de demeurer dans la pauvreté et de compter sur l'Etat pour assurer leur subsistance. Il faudrait vraiment leur donner certains avantages afin de les encourager à trouver un emploi.

Nous sommes ici aujourd'hui afin de recommander au Comité un certain nombre d'avantages que l'on pourrait offrir aux handicapés afin de les aider à se sortir de l'état de pauvreté et d'isolement dans lequel ils se trouvent.

Nous recommandons d'accorder un crédit de 100 p. 100 des dépenses liées à une déficience physique. Le système actuel permet de déduire des dépenses figurant dans une liste établie, mais bien des éléments essentiels à l'handicapé pour lui permettre de se mesurer efficacement aux autres n'y figurent pas.

Il y a constamment de nouveaux produits qui font leur apparition sur le marché. Certains produits sont peut-être si spécialisés qu'il n'y a pas lieu de les inscrire sur la liste, mais certains handicapés en ont besoin afin d'être en mesure de se tailler une place sur le marché du travail.

Nous recommandons d'accorder un crédit de 100 p. 100 des dépenses liées à une déficience physique et de remplacer la liste par une disposition analogue à la déduction des dépenses d'entreprises, qui permettent de déduire des dépenses raisonnables, moyennant certaines pièces justificatives et assujetties à une vérification.

Le président suppléant (M. Attewell): Merci. Madame Dickson, au risque de vous interrompre, je vous rappelle qu'il y a déjà 15 minutes d'écoulées. Si David a aussi quelques mots à nous dire... Vous constaterez que les rapports ont été lus et résumés, et vous constaterez aussi que les membres du Comité auront bien des questions à vous poser.

M. Black: Je serai très bref. Mon expérience a surtout consisté à servir d'avocat pour des handicapés. Nous avons constaté que le seul moyen de faire porter un article précis à la liste des dépenses admissibles est d'exercer des pressions pendant de nombreuses années.

Il arrive très souvent que lorsqu'on a enfin réussi à faire inscrire un article particulier sur la liste, il est désuet; l'article n'est plus utilisé. Le processus fonctionne bien, évidemment, pour les groupes dont le lobby est bien organisé.

Nous demandons essentiellement que l'on s'inspire du principe recommandé dans le rapport *Obstacle* qu'ont appuyé tous les partis en 1981, qui veut que l'on puisse

[Text]

committee report from 1981, that if you can tie your expenditure directly to your disability—and there is obviously no reason to go and exceed any limits but if you want to attach a reasonableness clause, that is fine. But let us not get into a system where essentially, things get on the list too late to be of any benefit. The technology is advancing so quickly that it is just purposeless to follow this kind of approach.

Mr. de Jong: How long does it take?

Mr. Black: There are people who have been trying to get particular items added to the list forever, so it varies from item to item. But basically, I would say it takes three or four years anyway of letter-writing and as I say, they are items that never get on the list without an explanation.

Mr. Blenkarn: Easily accessible items get on the list fairly quickly.

Mr. Black: That is right. I think that something which every disabled person in the country needs gets on the list. The point is that the technology shifts.

The second issue I would like to raise briefly is the question of expenses that disabled people sustain in order to be employed.

Under tax reform, the \$500 employee expense deduction has been removed. I represented a client who went to the Tax Appeal Court, a professor at the University of Waterloo. He had business revenue and he had employment revenue. He had cerebral palsy. He was unable to write or type. He had to hire a secretary to do all his writing for him—his lecture notes from an employment standpoint and his books and so on from a business standpoint. The business side he can deduct; the employment side he cannot deduct.

• 2020

He met with Perrin Beatty when he toured the country reviewing the Income Tax Act, and Mr. Beatty indicated he would do something for Professor Nagler.

I would suggest to you that with taking away the employment expense deduction of \$500 you then have to look at whether or not there is justification for adding to the list of employees who can itemize their expenses. You have on there salesmen and loggers with their chainsaws, but what about a blind person like my secretary, who has to get a talking computer in order to be competitive with a sighted person performing the same tasks? That computer is expensive; there are maintenance costs associated with it; and many employers do not feel it is their obligation to purchase that expensive piece of technology in order to make a person employable.

[Translation]

déduire toutes dépenses directement liées à sa déficience physique—et il n'y a évidemment aucune raison de dépasser certaines limites, mais si vous voulez y rattacher une clause qui stipulerait que ces dépenses doivent être raisonnables, cela nous conviendra tout à fait. Mais essayons d'éviter que des articles soient inscrits à la liste trop tard pour qu'ils puissent profiter à qui que ce soit. Les progrès technologiques sont si rapides qu'une telle approche est tout simplement inutile et inefficace.

M. de Jong: Combien de temps faut-il pour qu'un article fasse partie de la liste?

M. Black: Il y en a certains que l'on essaie de faire inscrire depuis des années et des années. Mais cela varie d'un article à l'autre. Je dirais qu'en règle générale, il faut de trois à quatre ans. Et aucun article n'y est inscrit sans justification.

M. Blenkarn: Les articles d'utilisation plus commune sont inscrits assez rapidement.

M. Black: C'est juste. Les articles dont tous les handicapés canadiens ont besoin se retrouvent rapidement sur la liste. La difficulté, c'est que la technologie évolue rapidement.

La deuxième question que je voudrais aborder brièvement porte sur les dépenses que doivent engager les handicapés en fonction d'un emploi.

Dans le cadre de la réforme actuelle on a éliminé la déduction de 500\$ des frais liés à un emploi. J'ai représenté un client devant la Cour d'appel en matière d'impôt, un professeur de l'Université de Waterloo. Il avait un revenu d'entreprise et un revenu d'emploi. Il était atteint de paralysie cérébrale. Il ne pouvait ni écrire, ni utiliser une machine à écrire. Il avait dû engager une secrétaire pour tous ses travaux d'écriture—ses notes de cours, dans le cadre de son emploi, et ses livres et articles, dans le cadre de son entreprise. Il peut déduire ses dépenses en fonction de son entreprise mais pas de son emploi.

Il a rencontré Perrin Beatty, lors de sa tournée au Canada dans le cadre de la révision de la Loi de l'impôt, sur le revenu, et M. Beatty a dit qu'il ferait quelque chose, pour aider M. Nagler.

Après avoir éliminé la déduction de 500\$ des frais liés à un emploi, je crois qu'il y aurait lieu d'examiner la possibilité d'ajouter quelques catégories à la liste des employés qui peuvent déduire leurs dépenses. Il y a bien les vendeurs et les bûcherons qui peuvent déduire leurs dépenses, mais que fait-on de la personne aveugle, comme ma secrétaire, qui doit s'équiper d'un ordinateur parlant afin de pouvoir accomplir les mêmes tâches qu'une personne qui n'est pas aveugle? Cet ordinateur coûte cher; son entretien nécessite des dépenses; et bien des employeurs se refusent à acheter des pièces d'équipement aussi chers pour qu'une personne puisse être employée.

[Texte]

So the point we are making is: what principle of tax law says you cannot deduct those kinds of expenses, which are making you a competitive employee?

The final point I would like to make—and again I can see no position in logic for not following this—relates to disability benefits. Many employers, say 40% or 50% of employers in this country, provide their employees with protection against disability. This is an important benefit for employees, as you will recognize. In theory that employee has the option of treating that benefit as a taxable benefit at the time it is received or, alternatively, treating it as a non-taxable benefit and, if that employee should become disabled at some point in the future, paying tax on the disability benefits. The principles that flow from that are the same principles as are applied to pensions.

The problem is that disability benefits are not like pensions. Not everybody, thank goodness, becomes disabled. In reality, 99.9% of employees are treating this as non-taxable at the time the benefit is conferred. I should say that 99.8% of employees never knew they had any option. It is just standard practice that the insurance company and the employer choose to treat it as a non-taxable benefit, presumably for administrative reasons.

The result is that when you do become disabled and you receive a disability pension, which is in the area of 60% to 66% of your income—it is not indexed so that over the years it becomes less and less than that—you are paying tax on that, and the result is that disabled people often find themselves better off on welfare than they are receiving the benefits they receive in this way, because they are not eligible for other benefits that people on welfare can receive, but they cannot get welfare because these payments are coming in.

Our point is that if it were stated that the benefit is conferred at the time the employee has that protection provided—and that is a real benefit to a person—then whether or not they become employed they have received the benefit of having the security of knowing that if they do become disabled they will have protection. The end result is that the cost or the tax burden is spread over all employees and disabled people receive their 60% to 66% of their original income when they become disabled rather than their 45% to 50%, whatever, depending upon their marginal rate.

This would generate greater revenues for the government, and it would lift the tax off disabled people, where it does not belong, and put it where it does belong, on the backs of the people who have had the benefit of being insured against disability.

I just want to conclude our formal presentation by reminding you that the implications of changing from a deduction to a credit in the two areas, this disability

[Traduction]

Nous demandons donc quel principe de la Loi de l'impôt sur le revenu interdit de déduire ces genres de dépenses qui permettent de se tailler une place sur le marché du travail.

Enfin, le dernier argument que je voudrais faire valoir—et je ne vois rien qui puisse logiquement s'y opposer—a trait aux prestations d'invalidité. Un grand nombre d'employeurs, disons 40 p. 100 ou 50 p. 100 des employeurs au Canada, offrent une assurance-invalidité à leurs employés. Cela représente un avantage important pour les employés, comme vous le reconnaîtrez sans doute. En théorie, cet employé a la possibilité de considérer ses prestations comme un revenu imposable au moment où il le reçoit ou de le considérer comme un revenu non-imposable sur lequel il paiera toutefois un jour de l'impôt si jamais il devient invalide. Les principes qui en découlent sont les mêmes que ceux qui s'appliquent aux pensions.

Mais la difficulté tient à ce que les prestations d'invalidité ne sont pas analogues aux prestations de pensions. Tous ne deviennent pas invalides, Dieu merci! En réalité, 99,9 p. 100 des employés traitent les cotisations comme un revenu non-imposable au moment où elles sont versées. Je devrais dire que 99,8 p. 100 des employés n'ont jamais su qu'ils avaient un choix. Ce sont les compagnies d'assurances et les employeurs qui préfèrent traiter ces cotisations comme un revenu non-imposable, probablement pour des raisons administratives.

Le résultat de cette pratique est que lorsqu'un employé devient invalide et qu'il touche une pension d'invalidité équivalent à 60 p. 100 ou 66 p. 100 de son revenu—qui n'est pas indexé et qui, avec les années, s'éloigne de plus en plus de ce pourcentage—il paie de l'impôt sur cette pension et bien souvent, il se rend compte qu'il serait plus avantageux pour lui de profiter de l'assistance sociale que de toucher les prestations qu'il reçoit parce qu'il n'a pas droit aux mêmes avantages que les assistés sociaux, mais il ne peut pas bénéficier de l'assistance sociale en raison des paiements qu'il reçoit.

S'il était stipulé que la personne bénéficie de cet avantage au moment où cette protection lui est accordée—et cela constitue vraiment une protection pour la personne—qu'elle occupe un emploi ou non, elle saurait qu'elle peut compter sur cette protection si elle devient invalide. Le coût ou le fardeau fiscal serait ainsi réparti entre tous les employés, et la personne invalide pourrait ainsi toucher 60 p. 100 à 66 p. 100 de son revenu initial plutôt que 45 p. 100 ou 50 p. 100, selon son taux d'imposition marginal.

Cela augmenterait les revenus du gouvernement tout en éliminant l'impôt pour les personnes invalides et en le distribuant parmi ceux qui ont eu l'avantage de bénéficier d'une protection à l'égard de l'invalidité.

Je conclurai notre exposé en vous rappelant qu'en transformant en crédit la déduction pour invalidité et la déduction des frais médicaux, on désavantage

[Text]

deduction and the medical expense deduction, is to take from disabled people a substantial amount of money. We can talk about it. The result is that there are more dollars in the pocket of the state insofar as disabled people are concerned, and we would ask that you look at some of these recommendations as an appropriate way of redistributing or, if you like, making it tax neutral insofar as disabled people are concerned.

• 2025

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Before getting into the nitty-gritty, I did want to ask for a little bit of clarification from you as to whether you had any statistics in terms of, say, the number of persons involved in the paraplegic association.

Your brief is on behalf of the Canadian Paraplegic Association, but I think it relates generally to disabled and blind persons. Do you have any numbers relating to the blind and to the disabled generally? How many people qualify for the disability exemption at the present time? Do you have any of that?

Mr. Black: In terms of the disability deduction, it was changed as a result of a case in the early 1980s. Also, under the former government there was a policy that broadened it, which in turn was put in the statute by Mr. Wilson, effective this past year. We do not have precise statistics on that. As far as I am aware, it is not broken down in Statistics Canada materials either. We are waiting for the census results. This will be the first census to generate any data with respect to disability.

In terms of what we are talking about, I think the number of people with the major kinds of costs we are talking about is relatively small, but the end result for those people is catastrophic. As I say, generally speaking, it is institutionalization and no employment.

Transport Canada has an estimate of 49,000 people in wheelchairs in this country, for example. It is not a really large number of people. It is these people who have the high expenses. These are the people who would really benefit from what we are talking about.

For many disabilities the expenses are not greater. The inconvenience is great, the impact on employability is great, but the actual expenditures you would make to compensate for those disabilities is not so great.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I believe the expanded definition of "disabled" added something in the order of another 80,000 to 100,000 people; this is the category who would receive the tax deduction.

I am concerned about the thrust of the brief. I think you lead off with mistakes in saying that tax reform had

[Translation]

énormément les personnes handicapées. Nous pourrions en discuter, si vous le désirez. L'Etat disposera ainsi de plus d'argent en ce qui a trait aux personnes handicapées et nous souhaiterions que vous considéreriez certaines des recommandations que nous avons formulées comme un bon moyen de le redistribuer ou, si vous préférez, d'éliminer l'impôt pour les personnes handicapées.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Avant d'entrer dans les détails, je voudrais savoir si vous disposez de statistiques que vous pourriez nous fournir à propos des membres de l'Association des paraplégiques.

Votre mémoire est présenté au nom de l'Association canadienne des paraplégiques, mais je crois qu'il porte surtout sur la situation des aveugles et des handicapés. Avez-vous des statistiques quelconque au sujet des aveugles et des handicapés? Combien de personnes peuvent se prévaloir de la déduction pour invalidité à l'heure actuelle? Avez-vous des chiffres là-dessus?

M. Black: On a modifié les modalités relatives à la déduction pour invalidité à la suite d'une décision rendue au début des années 1980. Il y a aussi eu le gouvernement précédent qui a énoncé une politique qui élargissait ces modalités, que M. Wilson a par la suite inscrites dans la loi l'année dernière. Nous ne disposons d'aucune statistique précise. Et à ce que je sache, les documents publiés par Statistique Canada ne sont guère plus révélateurs à cet égard. Nous attendons les résultats du recensement. Ce sera la première fois qu'on aura recueilli des statistiques au sujet des handicapés au cours d'un recensement.

Je crois qu'il y a relativement peu de handicapés qui ont des frais très importants, mais le résultat pour ces gens est catastrophique. En règle générale, c'est la vie en institution et le chômage.

À Transport Canada, par exemple, on estime qu'il y a au Canada 49,000 personnes qui doivent se déplacer en chaises roulantes. Ce n'est pas énorme, me direz-vous, mais ce sont ces gens dont les dépenses sont les plus élevées en raison de leur incapacité. C'est à ces gens-là que les avantages dont nous parlons profiteraient vraiment le plus.

Il y a bien des incapacités qui ne demandent pas autant. L'incommodité est grande, l'effet est important sur le plan de l'emploi, mais les dépenses pour compenser ces incapacités ne le sont pas tellement.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Je crois que l'élargissement de la définition du terme «handicapé» a contribué à faire augmenter de 80,000 à 100,000 personnes le nombre de contribuables qui pourraient se prévaloir de la déduction pour invalidité.

Certains éléments de votre mémoire m'inquiètent un peu. Vous faites tout d'abord erreur en disant que l'

[Texte]

taken away benefits that were previously there. I think what you mean is it takes away benefits that had previously been there for people beyond a certain income range.

In that sense the thrust of tax reform being to tax higher earning brackets more and lower brackets less is being adhered to, sort of across the board without reference to disabled or otherwise. In that sense there is no discrimination against the disabled. They are in fact being treated absolutely the same as everyone else in society. You would agree with that aspect of tax reform.

Ms Dickson: They have given the credit based on the lowest rate. The highest credit is 17%, which represents the tax on income up to \$27,000.

The Chairman: Would you be happier if we got rid of the tax credit for the disabled and made it a deduction back to the deduction it was? Would you think that would be fairer, in the sense that the low-income people would then get 70% to 80%, the medium-income people would at the margin get 26%, and the upper-income people at the margin again would get 29%? Would you like to get rid of the tax credit system?

Ms Dickson: Not necessarily. What I would like to get rid of is the requirement that you deduct 3% of income before you claim anything. That was appropriate when there was no medicare and people were expected to absorb 3% of their medical costs.

The Chairman: Yes, but now we have medicare.

Ms Dickson: That is right.

The Chairman: There are massive taxes involved.

Ms Dickson: The average person does not spend anything on medical care except for dental fees, whereas the disabled have these high expenses every year of their lives.

What I would like to see is a special category for severely disabled persons, allowing them to get a credit. Preferably it would be a credit, but if it is not possible to give a credit, then allow a deduction of the full amount, 100%, of the actual expenses, which could be verified.

• 2030

Mr. de Jong: At what level of disability would you allow people to use your special category?

Ms Dickson: I suppose you could perhaps use the category you already have because the larger percentage does not have these expenses. It is a relatively few number of the disabled who buy... I use an electric wheelchair most of the time and it only lasts four years. It is \$5,000.

[Traduction]

réforme fiscale a éliminé des avantages. Je crois que vous voulez plutôt dire qu'elle élimine des avantages qui avaient été accordés à des personnes dont le revenu dépasse une certaine limite.

On est donc ainsi fidèle à l'objectif de la réforme fiscale qui veut que ceux dont les revenus sont plus élevés paient d'avantage d'impôt et que ceux dont les revenus sont moins élevés en paient moins, de façon générale, et sans tenir compte que l'on soit handicapé ou non. Il n'y a donc aucune discrimination à l'égard des handicapés. En fait, on les traite comme tous les autres contribuables canadiens. Vous le reconnaissez vous aussi, n'est-ce pas?

Mme Dickson: On a déterminé le crédit à partir du taux le plus bas. Sa limite est à 17 p. 100, ce qui représente l'impôt sur les revenus jusqu'à 27,000\$.

Le président: Préférez-vous qu'on élimine le crédit d'impôt pour les handicapés et que l'on revienne à la formule de la déduction que l'on avait auparavant? Croyez-vous que ce serait plus juste? Les gens à faible revenu auraient droit à 70 à 80 p. 100, les gens à revenu moyen, à 26 p. 100, et les gens à revenu élevé, à 29 p. 100. Préférez-vous que nous éliminions le système des crédits d'impôt?

Mme Dickson: Pas forcément. Ce que je voudrais qu'on élimine, c'est la déduction de 3 p. 100 du revenu avant de pouvoir réclamer quoi que ce soit. C'était justifié quand l'assurance-maladie n'existait pas encore et que l'on voulait que les gens absorbent 3 p. 100 de leurs frais médicaux.

Le président: Oui, mais aujourd'hui, nous avons l'assurance-maladie.

Mme Dickson: C'est juste.

Le président: Et cela représente énormément en impôt.

Mme Dickson: En règle générale, les gens n'ont rien à dépenser en fonction des soins de santé, si ce n'est pour les soins dentaires, mais les dépenses des handicapés sont très élevées, et ce, chaque année.

Je souhaiterais que l'on établisse une catégorie spéciale pour les personnes souffrant d'une incapacité sévère et que le fait d'appartenir à cette catégorie leur permette d'obtenir un crédit. Il serait préférable que ce soit un crédit, mais si c'était impossible, qu'on leur permette de déduire le plein montant de leurs dépenses réelles, moyennant vérification.

M. de Jong: À quel degré d'incapacité les gens pourraient-ils appartenir à votre catégorie spéciale?

Mme Dickson: Je suppose que vous pourriez probablement utiliser la catégorie que vous avez déjà parce que la plupart des handicapés n'ont pas à faire face à ces dépenses. Il y a très peu d'handicapés qui achètent... La plupart du temps, je me déplace au moyen d'une chaise roulante électrique, et une telle chaise ne dure que quatre ans. Elle coûte 5,000\$.

[Text]

Mr. Garneau: And the price of the chair or the depreciation of the chair is not deductible from your income for tax purposes?

Ms Dickson: Under the present system you deduct 3% of income and the difference is deductible. Under the new system, you will deduct 3% of income but only get a credit for 17% of the excess, whereas if—

Mr. Garneau: You would not be able to go out and work if your salary was low because otherwise you would spend more, and this is why you are pressing the fact that the 17% is not realistic for those who have to spend all that money to go out to work. This is why you picked that example.

Ms Dickson: That is right.

Mr. Layton: I have a follow-up to the original question from my colleague. It is more and more apparent that—this is the one I know the most about—that a visual handicap is very often a matter of degree. The one who is totally blind may not even be able to use the latest equipment, while the visually handicapped can convert from being unable to work to being fully capable of working.

I heard the suggestion that there should be a category of degree, and that would bother me. I think that it has to be more related to whether the handicapped person can become employable.

Ms Dickson: Yes.

The Chairman: Do you have any suggestions on that, because that is one of the problems I am sure the government faces. We have a credit of \$500 which is in many cases very generous. You are in a wheelchair, but lots of disabled people qualify without being in wheelchairs. They have canes and so on. They have a hard time getting around, but they certainly do not need attendants. They certainly do not need a lot of other devices and help as you perhaps do. That is \$500 off their tax.

How would you define the thing? It seems to me that we have a very broad definition of disabled persons, running from people who are not too disabled—but whom a compassionate society declares disabled—to people who are very, very disabled, and to whom the benefits of a compassionate society do not on average even mean a thing.

Ms Dickson: I think you could leave the category you have because, as I say, it is only a small percentage who will have these expenses.

Mr. Black: In other words, it takes care of itself administratively. What you do not want to do is—

The Chairman: How do you define it, though? How do you define who gets the extra expenses?

[Translation]

M. Garneau: Et le prix et la dépréciation de la chaise ne sont pas déductibles?

Mme Dickson: À l'heure actuelle on déduit 3 p. 100 du revenu et le reste est déductible. Le nouveau système exigera de déduire 3 p. 100 du revenu, mais on obtiendra qu'un crédit de 17 p. 100 de l'excédent, tandis que si...

M. Garneau: Vous ne pourriez pas vous permettre de travailler si votre salaire était bas parce que cela vous coûterait plus cher. Et c'est pour cette raison que vous faites valoir que 17 p. 100 n'est pas un pourcentage réaliste pour ceux qui doivent dépenser tout cet argent pour travailler. C'est pour cette raison que vous avez choisi cet exemple.

Mme Dickson: C'est juste.

M. Layton: Je voudrais enchaîner sur la question de mon collègue. Il est de plus en plus évident que l'incapacité visuelle—et c'est celle que je connais le mieux—est très souvent une question de degrés. Il peut fort bien arriver que les appareils les plus modernes n'aident en rien une personne atteinte de cécité, mais qu'ils permettent à un handicapé visuel d'occuper un emploi aussi bien que qui que ce soit.

Certains prétendent qu'il faudrait établir différents degrés, et cela m'inquiéterait quelque peu. Je crois que ce qui importe d'avantage, c'est que l'handicapé puisse occuper un emploi.

Mme Dickson: Oui.

Le président: Avez-vous les suggestions à cet égard parce que je suis persuadé que c'est l'une des difficultés auxquelles fait face le gouvernement. Nous avons un crédit de 500\$, ce qui, dans bien des cas, est très généreux. Vous vous déplacez en chaise roulante, mais il y a de nombreux handicapés dont ce n'est pas le cas et qui bénéficieraient malgré tout de ce crédit. Certains ont besoin d'une canne. Ils ont de la difficulté à se déplacer, mais ils n'ont sûrement pas besoin d'aide. Ils n'ont sûrement pas besoin d'appareils et d'aide autant que vous, par exemple. Et pourtant, ils ont droit au crédit de 500\$.

Comment définiriez-vous l'incapacité? Il me semble que notre définition des handicapés est très large, de la personne atteinte d'une incapacité légère—mais que notre société compatissante considère handicapé—à celle dont l'incapacité est très sévère, et pour laquelle les avantages que lui accorde cette société compatissante ne signifient presque rien.

Mme Dickson: Je pense que vous pourriez conserver le classement que vous avez déjà car, comme je le disais, n'y a qu'un faible pourcentage des handicapés qui doivent faire face à ces dépenses.

M. Black: Autrement dit, ce n'est pas tellement la difficulté. Ce qu'il faut éviter, c'est que...

Le président: Mais sur quel critère doit-on se fonder? Qui peut déduire ces dépenses additionnelles?

[Texte]

Mr. Black: Take the people who get the disability deduction now. Mr. Layton has precisely made the point that there are people with low vision who are not as blind as some people who are totally blind who—

The Chairman: Who determines the degree of disability?

Mr. Black: I am basically making the point that this administrative hurdle has already been crossed. The point we are making is that people who have very large expenses should be allowed to itemize them and be challenged, if necessary, to prove that they are directly related to their disability. If they can prove it, why quibble about whether they are this blind or that blind? The point is that they need to pay the money because they are visually handicapped.

• 2035

Mr. Layton: David or Ms Dickson was pointing out the advantage of some of the developments. They are changing so fast. In my last 15 years with the blind in Montreal, I cannot believe how many new devices have come in to make it easier to live with even almost total blindness, but certainly with low vision.

Mr. Black: There are blind people who buy computers to make themselves competitive, and their machines are obsolete after three years. They have to go out and buy new pieces of technology, none of which is deductible, just to make themselves employable.

The Chairman: Would you suggest we drop the tax credit system and go back to a deductible system and make a whole host of things deductible?

Mr. Garneau: He would like to consider them as an expense to earn an income.

Mr. Layton: Against income.

Mr. Black: That is right. We would prefer to have the criteria for the medical expense deduction changed to have a disability credit and to add those pieces of technology to the list for administrative reasons. They are pieces of technology that help you in your personal life. You would also use them to assist you in your employment.

If it is not possible, then we would suggest you look at adding to section 8 of the Income Tax Act a specific area where you can itemize deductions that are necessary in order to earn employment income.

Mr. Garneau: As long as the credit will not be refundable, I would prefer the deduction as suggested. Otherwise, if it is not refundable, it is not very good for those who are just on the edge. They do not know whether they should work because they do not know if they will earn enough money. If it is refundable, then it is

[Traduction]

M. Black: Les gens qui ont droit à la déduction pour invalidité à l'heure actuelle, par exemple. M. Layton disait justement tout à l'heure qu'il y a des handicapés visuels qui ne sont pas complètement aveugles comme il y a des gens qui sont totalement aveugles et qui. . .

Le président: Mais qui détermine le degré de l'incapacité?

M. Black: Je dis essentiellement que cette difficulté administrative est déjà éliminée. Ce que nous voudrions, c'est que les handicapés qui ont des dépenses très importantes devraient pouvoir les déduire et devoir prouver s'il le fallait, qu'elles sont directement liées à leur incapacité. S'ils peuvent le prouver, à quoi bon savoir s'ils sont plus aveugles que moins? Ce qui importe, c'est que leur handicap visuel les oblige à certaines dépenses.

M. Layton: David ou M^{me} Dickson faisait remarquer les avantages que procurent certains nouveaux produits. Les progrès sont si rapides. Je suis étonné du nombre de nouveaux appareils qui ont vu le jour au cours des 15 dernières années que j'ai passées avec les aveugles à Montréal et qui rendent la vie beaucoup plus facile aux handicapés visuels et même aux gens presque complètement aveugles.

M. Black: Il y a des aveugles qui achètent des ordinateurs afin d'être en mesure d'occuper un emploi et qui voient leurs machines devenir désuètes après trois ans. Ils doivent donc acheter de nouveaux appareils pour continuer à occuper leur emploi, et rien de cela n'est déductible.

Le président: Proposeriez-vous de laisser tomber la formule des crédits d'impôt et de revenir à celle des déductions, et de permettre de déduire toute sorte de dépenses?

M. Garneau: Il faudrait pouvoir déduire ces achats comme une dépense en vue de gagner un revenu.

M. Layton: Les déduire du revenu.

M. Black: C'est juste. Nous préférierions que la déduction des frais médicaux devienne un crédit pour invalidité et que l'on ajoute ces appareils à la liste pour des raisons administratives. Ce sont des appareils utiles à des fins personnelles, mais qui sont aussi d'une utilité certaine dans le cadre d'un emploi.

Si ce n'était pas possible, nous vous suggérerions d'ajouter à l'article 8 de la Loi de l'impôt sur le revenu une disposition qui préciserait les déductions qui sont nécessaires pour gagner un revenu dans le cadre d'un emploi.

M. Garneau: Je préférerais la formule des déductions à celle des crédits qui ne seraient pas remboursables. Autrement, le crédit qui ne serait pas remboursable n'aiderait pas tellement les contribuables qui seraient à la limite. Ne sachant pas si leurs revenus seraient suffisants, ils ne sauraient pas s'il serait préférable qu'ils travaillent.

[Text]

not exactly an assistance to those who have to spend money to go out and work. So the deduction would probably be the best way to do it in this sense.

Mr. Layton: I think the tax credit can be justified simply to live with the handicap.

Mr. Garneau: Like the \$500; this is okay.

Mr. Layton: To earn a living that would go beyond it... I guess I would even argue that in our generous society, as the chairman was making out we were, we can go further than this and even recognize that for living today, we can make living better for the handicapped. There ought to be some way in our system for allowing for it.

Mr. Garneau: I fully agree.

Mr. de Jong: I would agree with the proposition. In a more ideal society, all the medical expenses would have to be and should really be covered under medicare. It should not be done through the tax system. There is a problem in doing things through the tax system, because the tax system is open-ended and has allowed for abuse and so forth. It makes sense to do things through direct programs. Certainly support for the disabled in terms of medical assistance and expenses should be done directly and not through the tax system.

The way things are going, it is a regression. There is less being offered through our medicare system, not more. We are not in an expansive society; rather it is the opposite. I fully appreciate your attempting to maintain the ground you have gained so far.

I like your suggestion of a disability credit. I know we wish for a simplified tax system and we wish the world was simple. We heard from the artists this afternoon. I think there is a case there. I hear you and I think there is a case here.

The world is not so simple. Working in our own ways, we do not all earn the same amount of money. There are variations. Our conditions are different. An intelligent society would have its institutions in such a way that it recognizes those differences. I am in sympathy in terms of what you have described as a disability credit.

• 2040

Mr. Black: The interpretation bulletin to educate disabled people about what they are allowed to claim as medical expenses runs to nine pages and is incredibly complex. If people were told they were allowed to deduct expenses directly related to their disability, it could be explained to people. As it is, I cannot explain it to myself, let alone to a person who may not have a great deal of education.

[Translation]

Si les crédits étaient remboursables, ils n'aideraient pas tellement ceux qui doivent dépenser de l'argent pour travailler. La formule des déductions serait donc probablement la meilleure solution.

M. Layton: Je crois que le crédit d'impôt peut se justifier par le simple fait de devoir vivre avec une incapacité.

M. Garneau: Comme le crédit de 500\$, par exemple; je suis d'accord.

M. Layton: Je dirais même que dans notre société si généreuse, comme le disait tout à l'heure le président, nous pourrions même aller plus loin que cela et reconnaître que nous pourrions rendre la vie plus facile pour les handicapés. Cela devrait être possible dans notre système.

M. Garneau: Je suis tout à fait d'accord avec vous.

M. de Jong: Moi aussi, je suis d'accord. Dans une société plus idéale, tous les frais médicaux devraient être couverts par l'assurance-maladie. Ce n'est pas par le régime fiscal qu'il faudrait le faire, car n'ayant pas de limites, il permet les abus. Il me paraît plus sensé d'utiliser des programmes directs pour ce faire. Je suis d'avis que c'est par de tels programmes et non par le biais du régime fiscal qu'il faudrait aider les handicapés sur le plan des soins et des frais médicaux.

De la façon dont vont les choses à l'heure actuelle, nous régressons. On offre de moins en moins dans le cadre de notre programme d'assurance-maladie, pas davantage. En ce sens, notre société n'est pas progressive; elle est plutôt régressive. Je vous comprends très bien de vouloir conserver ce qui vous est déjà acquis.

J'aime bien votre proposition d'un crédit pour invalidité. Nous souhaitons tous que notre régime fiscal soit plus simple et que le monde soit plus simple. Nous avons rencontré les représentants des artistes cet après-midi, et je les comprends. Je vous écoute, et je vous comprends vous aussi.

Le monde n'est pas simple. Nos revenus ne sont pas tous les mêmes. Il y a des différences. Nos modes de vie sont différents. Une société intelligente ferait en sorte que ses institutions reconnaissent ces différences. Je vois d'un assez bon oeil le crédit pour invalidité que vous proposez.

M. Black: Le bulletin d'interprétation destiné à informer les handicapés à propos des frais médicaux qu'ils peuvent déduire comprend neuf pages et il est incroyablement compliqué. Si on disait aux handicapés qu'ils peuvent déduire les dépenses directement liées à leur incapacité, on pourrait le leur expliquer. J'ai moi-même extrêmement de difficulté à le comprendre. Comment une personne qui n'aurait pas tellement d'éducation pourrait-elle y arriver?

[Texte]

The Chairman: Do you really take the position that if we carried on with the tax credit system that gives \$550, that over 3% should be deductible and not tax-credited? I appreciate that this is a tax hearing and not a situation where we are talking about government grants or assistance programs. We are talking about tax.

Ms Dickson: I do not think the disabled should have to deduct 3% of their income. That was brought in when there was no Medicare. It was a reasonable cost everybody should spend on medical care, but the disabled have extraordinary costs—

The Chairman: It would be the same as everybody else up to 3%, but beyond 3%. . . More than disabled people are deducting this particular deduction.

Ms Dickson: Most of it is on dentists. I would not imagine many people today in Canada spend very much on medical expenses other than dental work.

The Chairman: A lot of letters I have received have been on nursing homes.

Mr. Black: Those are disabled people. Many of them do not want to be in nursing homes and it costs the state a tremendous amount to keep them there.

Ms Dickson: It is not a case where you have your root canal work done this year and then it is done, or your children have their teeth braced and it is finished. I have had these substantial expenses every year of my life and expect to have them as long as I live.

The Chairman: Yes, but you can continue to deduct them as long as you live.

Ms Dickson: Yes, after deducting 3% of income under the proposed tax reform. The \$5,000 wheelchair I need this year I will need again in four years. Next year the bath lift will go and I will need a new one.

The Chairman: The \$550 tax credit which, as you point out in your brief, works out to \$850 off your tax, federal and provincial, plus over 3% deductibility. . . does the \$850, \$550 or whatever you want to call it equal the 3%? It covers the first three and the rest of it is deductible. Is your real argument that deductibility is taken away and you are now cut back to the 17% low-income level.

Ms Dickson: That is correct.

The Chairman: I just wanted to make sure it was where we were going.

Mr. Garneau: I do not think it will solve the problem. We are talking about people who want to go out to work and have to spend money to work. Why should we relate that to 3%? If you have to buy a piece of equipment and

[Traduction]

Le président: Si nous allions de l'avant avec la formule du crédit d'impôt de 550\$, vous voudriez que les dépenses qui dépassent 3 p. 100 du revenu soient déductibles? Mais nous discutons d'impôt, et non de subventions ou de programmes d'aide du gouvernement. C'est bien de l'impôt que nous discutons.

Mme Dickson: Je ne crois pas que les handicapés devraient être obligés de déduire 3 p. 100 de leur revenu. C'est une mesure que l'on avait imposée à l'époque où l'assurance-maladie n'existait pas encore. C'était des frais médicaux raisonnables pour tous les contribuables, mais les handicapés dépensent bien davantage. . .

Le président: La règle serait la même pour tous les contribuables jusqu'à 3 p. 100, mais au-delà de 3 p. 100. . . Il n'y a pas que les handicapés qui profitent de cette déduction.

Mme Dickson: Mais la plupart du temps, ce sont des frais pour des soins dentaires. Je ne crois pas qu'il y ait tellement de contribuables aujourd'hui au Canada dont les frais médicaux soient si élevés, si ce n'est pour les soins dentaires.

Le président: J'ai reçu beaucoup de lettres au sujet des institutions de soin.

M. Black: De personnes handicapées, sûrement. Un grand nombre de ces personnes ne veulent pas demeurer dans de telles institutions, et cela coûte énormément cher à l'état.

Mme Dickson: Pour moi, ce n'est pas aussi simple qu'un traitement de canal que l'on doit se faire faire à un moment ou à un autre. J'ai dû faire face à ces dépenses importantes à chaque année de ma vie, et il en sera toujours ainsi aussi longtemps que je vivrai.

Le président: Oui, mais vous pourrez aussi les déduire aussi longtemps que vous vivrez.

Mme Dickson: Oui, après avoir déduit 3 p. 100 de mon revenu, selon ce que propose la réforme fiscale actuelle. J'aurai encore besoin d'une autre chaise roulante de 5,000\$ dans quatre ans. L'année prochaine, le support que j'ai dans ma baignoire lâchera, et je devrai le remplacer.

Le président: Le crédit d'impôt de 550\$ qui représente, comme vous le dites dans votre mémoire, une diminution de 850\$ de vos impôts, au fédéral et au provincial, en plus de la déduction des dépenses excédant 3 p. 100. . . cette diminution de 850\$ ou de 550\$ équivaut-elle à 3 p. 100 de votre revenu? Elle comble les premiers 3 p. 100, et le reste de vos dépenses est déductible. Vous croyez que vous perdez l'avantage de la déduction et que vous vous retrouvez uniquement avec les 17 p. 100. . . ?

Mme Dickson: C'est juste.

Le président: Je voulais en être bien certain.

M. Garneau: Je ne pense pas que cela résoudra le problème. Nous parlons de gens qui veulent occuper un emploi et qui doivent dépenser de l'argent pour gagner un revenu. Cela n'a rien à voir avec la déduction de 3 p. 100.

[Text]

there is depreciation of that piece of equipment, it should be deductible from income because it is an expense to earn income. If you are in business and you have a cocktail with someone, you pay the bill and it is deductible because it is an expense. It should be the same for your wheelchair.

• 2045

Where do we put the cap? Let us say we have a millionaire in that circumstance and he decides to have a Jaguar to take him to the office. He says, well, it is an expense, because otherwise I could not go to work in a cab or by bus or subway. My preoccupation would be to put the cap at a certain level of income. But I do not see—

Ms Dickson: I think you could have a reasonable expense on, say, transportation. A lot of us drive vans, and they are expensive. They are certainly not Jaguars and Mercedes, but some of them can cost that much. But if someone needs that in order to be employed, then I think they should receive a suitable deduction.

Mr. Garneau: The problem is that you cannot spend more than you earn, in terms of income tax.

Ms Dickson: That is right. That is exactly right.

Mr. Garneau: If you earn \$40,000, you cannot get more than \$40,000 in deductions.

Ms Dickson: That is right.

Mr. Garneau: As long as it is itemized—

Ms Dickson: And you can prove it—that is right.

Mr. Garneau: —it is an expense to earn an income.

Mr. de Jong: So in part what you are saying is include the medical expense and the expense related to work.

Ms Dickson: Leave medical separate, so that the teeth and everything are treated the way they are. You deduct 3% of income and the rest is either a credit or a deduction—

Mr. Garneau: That is what we are talking about: the expenses to go out and work.

Ms Dickson: That is right.

Mr. Garneau: It can be more than the amount of income. This is why I was referring to the refundable—

Mr. de Jong: But surely it is not just work-related. The lift for the bath-tub is not work-related.

Ms Dickson: No.

Mr. de Jong: But surely that should be an acceptable expense, and a deductible expense.

[Translation]

Quand on achète un appareil et que cet appareil se déprécie, son coût d'achat et sa dépréciation devraient être déductibles parce que ce sont des dépenses en vue de gagner un revenu. Quand on est en affaires et qu'on paie un cocktail à quelqu'un, cette dépense est déductible. Il devrait en être de même pour votre chaise roulante.

Où devons-nous placer la limite? Prenons le cas d'un millionnaire qui décide de se rendre au bureau en Jaguar. A son avis, c'est une dépense professionnelle, étant donné qu'il ne pourrait pas se rendre au bureau en taxi, en autobus ni en métro. Je voudrais qu'on impose un plafond à un certain niveau de revenu. Mais, je ne vois pas. . .

Mme Dickson: Je pense qu'on pourrait définir un niveau de dépense raisonnable pour les transports, par exemple. Beaucoup d'entre nous conduisent des camionnettes qui sont très coûteuses. Ce ne sont pas des Jaguar ni des Mercedes, mais certaines d'entre elles coûtent aussi chers. A mon sens, un employé qui a besoin d'un tel véhicule pour aller à son travail, devrait bénéficier d'une déduction appropriée.

M. Garneau: Le problème c'est que, vis-à-vis de l'impôt sur le revenu, vous ne pouvez dépenser plus que ce que vous gagnez.

Mme Dickson: C'est vrai, c'est tout à fait vrai.

M. Garneau: Si vous gagnez 40,000\$, vous ne pouvez solliciter des déductions de plus de 40,000\$.

Mme Dickson: C'est vrai.

M. Garneau: Tant que vous présentez une liste détaillée de vos dépenses. . .

Mme Dickson: Avec preuve à l'appui. . . c'est vrai.

M. Garneau: . . . ce sont des dépenses que vous engagez pour gagner un revenu.

M. de Jong: Vous demandez donc en partie d'inclure les frais médicaux et les dépenses liées à un travail.

Mme Dickson: Laissons les frais médicaux de côté, afin que les soins dentaires et le reste continuent d'être traités selon les modalités actuelles. Une fois que vous avez déduit 3 p. 100 du revenu, le reste est soit un crédit, soit une déduction. . .

M. Garneau: Nous parlons des frais qu'un employé encoure pour aller au travail.

Mme Dickson: Exactement.

M. Garneau: Ces frais peuvent être supérieurs au revenu gagné. C'est pourquoi je mentionnais les frais remboursables. . .

M. de Jong: Mais tous ces frais ne sont certainement pas reliés à un emploi. Les barres d'appui pour baignoire ne sont pas un accessoire professionnel.

Mme Dickson: Non.

M. de Jong: Et pourtant, cela devrait être une dépense admissible et déductible.

[Texte]

Mr. Black: That is right. Our preference is to set aside a disability expense credit, which would cover for people in that category, identified under the Income Tax Act, as being disabled. We are saying we would like to see the 17% increased, because that is the lowest marginal rate, had it been a deduction.

Mr. Garneau: But there is no difference here between disabled persons who work and those who do not work. You need a special bath. You need larger doors. I have discussed that with a number of persons. And it is very expensive. But it is the same type of expense even if you stay at home. That part of the problem should be settled differently, for income tax purposes.

The Chairman: What you are saying is there is a difference between earned income and investment income. If Ms Dickson were living totally on investment income, then you would not have as much sympathy for the situation.

Mr. Garneau: If it is only investment income and she receives a cheque by mail, maybe she will need the bath, etc., but she will not have to go out and work and buy a computer and have specific type of equipment to travel from her home to the office. That is a type of expense to earn an income. But as for the rest, it seems to me it should be dealt with through the social department, or I do not know what, but certainly not. . . Otherwise we will have to—

The Chairman: Not the income tax system.

Mr. Garneau: —give a refundable tax credit, because if you have no income, even though you have a very large tax credit, if it is not refundable, it does not give you a cent.

The Chairman: But the present system, with the \$550 credit, would give you \$550 if all the income were invested income.

Mr. Layton: You are right. But it is so close to what Raymond is saying. What happens when the handicapped cannot work but is just below that point and still in order to live needs assistance in the family, from father, mother, grandparents, whatever? Does that person in our tax system today come as a special dependent, and are there special deductions for the father, mother, grandparent? Or is there something, again, as we were listening to the interests of the handicapped person tonight?

Mr. Garneau: We discussed that. If you are over 18 you can be claimed as a—

Mr. Layton: Dependent?

Mr. Garneau: —dependent if you are disabled. But it does not settle the problem of if you are husband and wife.

[Traduction]

M. Black: Absolument. Nous sommes en faveur d'un crédit pour dépenses liées à une invalidité dont bénéficieraient les personnes reconnues comme handicapées par la Loi de l'impôt sur le revenu. Nous demandons une hausse du taux de 17 p. 100 si c'était une déduction, parce qu'il s'agit là du taux marginal le plus faible.

M. Garneau: Cependant, il n'y a aucune différence entre un handicapé qui travaille et un handicapé qui ne travaille pas. Ils ont tous deux besoin d'une salle de bain spéciale, de portes plus larges. J'en ai parlé avec un certain nombre de personnes. Tout cela coûte beaucoup d'argent. Cependant, la dépense est la même pour une personne handicapée qui reste chez elle. Aux fins de l'impôt sur le revenu, il faudrait trouver une solution différente à cette partie du problème.

Le président: Vous faites une distinction entre revenu de placement et revenu gagné. Si M^{me} Dickson tirait tout son revenu de placements, votre vision de la situation ne serait pas aussi favorable.

M. Garneau: Si elle percevait uniquement un revenu de placement et qu'elle recevait un chèque par le courrier, elle aurait peut-être quand même besoin d'une salle de bain spéciale, etc., mais elle n'aurait pas à sortir de chez elle pour aller travailler, à s'acheter un ordinateur et du matériel spécial pour se rendre au bureau. Voilà un type de dépense engagé pour gagner un revenu. Quant au reste, il me semble que cela relève plutôt des services sociaux, mais certainement pas. . . Sinon, il faudrait. . .

Le président: Pas de l'impôt.

M. Garneau: . . . accorder un crédit d'impôt remboursable, car si vous n'avez pas de revenu, vous avez beau avoir un énorme crédit d'impôt, vous ne touchez pas un cent, car le crédit n'est pas remboursable.

Le président: Dans le régime actuel, cependant, on obtient un crédit de 550\$ si tout le revenu est investi.

M. Layton: Vous avez raison, mais vous dites à peu près la même chose que Raymond. Que se passe-t-il lorsque la personne handicapée ne peut pas travailler, mais qu'elle se trouve en-deçà de cette limite et qu'elle a besoin de l'aide de sa famille, de son père, de ma mère, de ses grands-parents, ou de quelqu'un d'autre? D'après le régime fiscal actuel, cette personne est-elle considérée comme une personne à charge spéciale et son père, sa mère ou ses grands-parents bénéficient-ils de déductions spéciales? A moins que d'autres dispositions soient prévues, puisque nous parlons ce soir des intérêts de la personne handicapée.

M. Garneau: Nous avons parlé de cela. Si vous avez plus de 18 ans vous pouvez être considéré comme. . .

M. Layton: Une personne à charge?

M. Garneau: Une personne à charge, si vous êtes handicapé. Cependant, le problème reste entier lorsque les deux handicapés sont mari et femme.

[Text]

Mr. Layton: Or if you need special equipment, as we are saying, ramps and. . .

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): If I might just interrupt, I wonder if I will get a chance as the lead questioner?

• 2050

Some hon. members: Oh, oh!

The Chairman: I think I might get you five minutes after I go through my list. My list includes Mr. Attewell first.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman. This is the prerogative of the ex-chairman, Mr. Chairman.

I would like to ask some questions in the whole area of the incentive to work. At the start of your presentation, I think you said only 20% of the disabled are working. Would that be at full-time work?

Mr. Black: I believe it includes part-time employment. It is a Department of National Health and Welfare figure and it is not very well documented. Again, we are waiting for the census results on this. It is true that many disabled people are marginally employed, employed part-time, work out of their homes—are sort of barely in the labour market.

Mr. Attewell: This is likely an impossible question to answer, but have there been any studies in terms of how many of the disabled are able to perform some type of work?

Mr. Black: I think the answer is related to what we are talking about. That is, without that talking computer my secretary cannot—

Mr. Attewell: Oh, I am sorry. Let me qualify that. I meant with whatever transportation aids or whatever are necessary. I guess I was meaning primarily physically and mentally, whether they were. . . and I know you could say there is a wide range of work to do, but is there any data in that area, like 20% are working now?

Mr. Black: I think it is fair to say there is a very substantial number of people who are in that 80% who want to work, have a contribution to make, and for a combination of reasons having to do with the education system, lack of incentive to work—because you are better off on welfare—and the costs of these aids and so on, are not working.

Mr. Attewell: In my own Toronto office I wanted to hire a disabled person about a year and a half ago. We were able to acquire the services of a young lady about 25 years old, an MS victim. She just happens to live. . . well, that was one of the specifications. I said that ideally she would live not too far away. She has been working with us now for about a year and a half, just delighted to have

[Translation]

M. Layton: Ou si la personne handicapée a besoin de matériel spécial tel que des rampes d'accès etc. . .

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Excusez-moi d'interrompre, je me demande si je vais avoir l'occasion de poser des questions.

Des voix: Oh, oh!

Le président: Je pense que je vais vous accorder cinq minutes quand j'aurai fini ma liste. La prochaine personne est M. Attewell.

M. Attewell: Merci, monsieur le président. C'est la prerogative de l'ancien président, monsieur le président.

J'aimerais poser quelques questions sur l'encouragement au travail. Au début de votre exposé, vous avez signalé que seulement 20 p. 100 des handicapés exercent une activité rémunérée. S'agit-il là de travail à temps plein?

M. Black: Je pense que cette statistique comprend le travail à temps partiel. Ce chiffre qui nous parvient du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social n'est pas accompagné de détails. Là aussi, nous attendons les résultats du recensement. C'est vrai que bon nombre d'handicapés ont des emplois marginaux, des emplois à temps partiel, du travail à domicile. . . et ne sont pas vraiment sur le marché du travail.

M. Attewell: C'est vraiment une question à laquelle il est impossible de répondre, mais a-t-on fait des études pour savoir combien d'handicapés sont aptes au travail?

M. Black: Je pense que la réponse est directement en rapport avec ce dont nous parlons. En effet, ma secrétaire ne peut pas, sans l'ordinateur parlant. . .

M. Attewell: Oh, excusez-moi. Je voulais savoir combien de personnes handicapées étaient physiquement et mentalement aptes au travail, étant entendu qu'elles bénéficient d'un moyen de transport et du matériel nécessaire. . . je sais que vous pouvez répondre qu'il existe de nombreux types de travaux, mais avons-nous des données à ce sujet, par exemple sur les 20 p. 100 qui travaillent actuellement?

M. Black: Je pense qu'on peut affirmer sans crainte de se tromper qu'un grand nombre d'handicapés appartenant aux 80 p. 100 qui reste souhaitent travailler et ont quelque chose à apporter. Cependant, ils ne travaillent pas pour diverses raisons ayant trait au système éducatif, au coût des appareils dont ils ont besoin, à l'absence d'incitation au travail, étant donné que les prestations d'assurance chômage leur procurent un revenu plus élevé, etc.

M. Attewell: Depuis un an et demi, mon bureau à Toronto emploie une handicapée. Nous avons engagé cette jeune femme de 25 ans victime de sclérose en plaques. Il se trouve qu'elle habite. . . c'était une des conditions que nous avions posées. J'avais demandé que le candidat n'habite pas trop loin du bureau. Elle travaille avec nous depuis un an et demi. Elle en est ravie et ce

[Texte]

a job. You can just see it on her face. She has to use crutches, not a wheelchair. Wheel Trans will bring her to our office, but usually the other assistant will pick her up.

She works two days a week, which is what we needed in the first place. But we now could use someone four days a week. She seems to be in a catch-22 position. I offered her the four-day employment, but she is getting subsidized with apartment rent and so on, so the more money she gets, the less she nets. She would like to work more, but she declined.

Ms Dickson: That is the problem.

Mr. Attewell: Yes, it is not all bad, though. We have been in touch with Employment. We are going to hire another disabled person for the other two days, but it is bad for her.

Ms Dickson: It is exactly the point, you see.

Mr. Attewell: This is just an example I have personally been involved with, but could you just perhaps summarize? I know you have been on this very issue for several minutes, but I would like to have a clear understanding of what the tax policy could do to give that incentive to people, that necessary financial incentive to get into the workplace.

Mr. Black: Quite simply, any expenditures that people have which enable them to be competitively employable are presently not deductible and are not treated as medical expenses. There is nothing in the tax system.

The tax system in principle taxes you on your net income rather than your gross income but for disabled people in some cases, that is very far from being the reality and therefore you are better off saying on welfare or other forms of government assistance.

Mr. Attewell: Without sounding insensitive, because I am sure you know I am not, but the cost of a wheelchair, for instance, in a number of cases, you would have it whether you worked or not. If you worked, you may have one more mechanized.

We have had a lot of discussion with previous witness about company cars that you may have heard of. Now, would it be insensitive or unfair to say in the cost of a wheelchair that there is some sort of estimate made of business use, if I could put it that way, versus personal use?

• 2055

Mr. Black: It raises obvious administrative problems, and the fact that you have the medical expense credit in there now. . . In other words, the point I was making with Mr. Garneau was this: that if you have to allocate the amount to which your wheelchair is necessary for

[Traduction]

se voit sur son visage. Elle n'utilise pas de fauteuil roulant, mais des béquilles. C'est l'autobus *Wheel Trans* qui l'emmène au bureau, mais généralement elle se fait accompagner par sa collègue.

Elle travaille deux jours par semaine comme nous l'avions demandé au départ. Actuellement, cependant, nous aurions besoin d'une personne pendant quatre jours par semaine. Je lui ai proposé de venir quatre jours par semaine, mais, pour elle, la situation est sans issue, car elle reçoit une subvention pour son loyer etc, et, plus elle gagne d'argent, moins il lui en reste. Elle aurait bien voulu travailler plus, mais elle a refusé.

Mme Dickson: C'est cela le problème.

M. Attewell: Ce n'est pas si mal, finalement. Nous avons communiqué avec le Centre d'emploi. Nous allons engager une autre personne handicapée pour deux autres journées, mais c'est dommage pour notre employée.

Mme Dickson: C'est exactement cela le problème.

M. Attewell: C'est un cas que j'ai connu personnellement, mais vous pourriez peut-être résumer? Je sais que vous parlez de cette question depuis plusieurs minutes, mais je voudrais bien comprendre de quelle manière la politique fiscale pourrait encourager les gens à travailler en leur donnant l'encouragement financier nécessaire pour qu'ils prennent leur place au sein de la main-d'oeuvre active.

M. Black: C'est simple: les dépenses que les handicapés doivent encourir pour être aptes au travail au même titre que les autres travailleurs ne sont pas déductibles pour le moment et sont considérées comme des dépenses médicales. Le régime fiscal ne prévoit rien à ce sujet.

En principe, nous sommes imposés sur le revenu net, plutôt que sur le revenu brut, mais dans le cas de certains handicapés, c'est loin d'être une réalité et les handicapés ont avantage à vivre des prestations de bien-être social ou des autres prestations gouvernementales.

M. Attewell: Je ne veux pas paraître insensible, je sais d'ailleurs que vous êtes convaincu que je ne le suis pas, mais un handicapé a toujours besoin d'un fauteuil roulant, par exemple, qu'il travaille ou qu'il ne travaille pas. Un handicapé qui travaille aura peut-être besoin d'un fauteuil plus perfectionné.

Vous avez peut-être entendu la discussion que nous avons eue avec le témoin précédent au sujet des voitures fournies par l'employeur. Serait-il insensible ou injuste de proposer que l'on évalue la proportion du prix d'achat d'un fauteuil roulant qui doit être rattaché à une usage professionnel et celle qui correspond à un usage personnel?

M. Black: Cela pose des problèmes administratifs évidents et, de plus, il y a le crédit pour frais médicaux. . . En d'autres termes, voici ce que je voulais dire à M. Garneau: cela pose des problèmes sur le plan administratif si un handicapé veut déduire une part des

[Text]

employment and the balance goes under the medical expense credit then that creates administrative problems.

Might it not be better to go with a straight credit across the board for these disability-related expenses, which, after all, is the amount the government is subsidizing that expenditure? I think that would be administratively simpler. It is the primary recommendation brought forward by the Canadian Paraplegic Association. We are saying that if you are not prepared to do that, then would you please look at a deduction for the employment expenses?

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): This area has been well covered, and I think I am hearing that you feel that incremental expenses a disabled person has to put out in order to be able to earn business or employment income should be fully deductible, at the very least, if not such that—

Ms Dickson: Fully creditable.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Yes, fully creditable. I wonder, in overall employment of disabled people, whether that deductibility or a credit system would be relevant at all in terms of the overall numbers. The question really is: are there any disabled people who, upon receiving a bona fide job opportunity, would do a calculation and say that they cannot do that job because they need device A and device B? I say that because I sense that there are probably a number of programs—provincial mainly, I suspect—that would likely assist with the provision of that device. Are there in fact some disabled people unable to work for the lack of the tax provision at this point in time?

Mr. Black: First, there is no question in my mind but that there is a large number. Second, in some provinces there are some programs. For example, in Ontario disabled people qualify for vocational rehabilitation subsidies for their first job. In order to get that subsidy, you must get the job, then apply to vocational rehabilitation for the subsidy, for the piece of technology. You wait at least three months. In other words, you are in your job for three months without your piece of technology—in my experience, it ranges between three and six months—so an employer must pay you your salary while you are in a job without the technology you need to be competitive.

I have heard some incredible stories from people who stand up and ask, do you know what it was like being there for that period of time and then have the employer fire me, and then three weeks later get the letter saying you have your technology, congratulations? That happens all the time.

[Translation]

frais d'achat d'un fauteuil roulant à titre de dépense professionnelle et sollicite un crédit pour frais médicaux pour le restant.

Ne serait-il pas préférable d'obtenir directement un crédit pour ces dépenses liées à une invalidité qui sont, en fin de compte, entièrement subventionnées par le gouvernement? À mon sens, cela serait plus simple sur le plan administratif. Telle est la principale recommandation présentée par l'Association canadienne des paraplégiques. Si le gouvernement n'est pas prêt à offrir un tel crédit, accepterait-il d'envisager une déduction pour dépenses liées à un emploi?

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Cette question a été bien débattue, et je crois savoir que vous estimez que les dépenses supplémentaires engagées par un handicapé, pour gagner un revenu provenant d'un commerce ou d'un emploi, devraient être au moins entièrement déductibles ou, alors...

Mme Dickson: Elles devraient donner droit à un dégrèvement.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Oui, elles devraient donner droit à crédit. Je me demande cependant si la possibilité de déduire ou d'obtenir un crédit aurait une incidence sur le nombre total d'handicapés qui exercent une activité rémunérée. La question est la suivante: est-ce qu'un handicapé, recevant une offre d'emploi de bonne foi, ferait le calcul et refuserait l'emploi qui lui est offert parce qu'il aurait besoin de tel ou tel appareil? J'ai pris cet exemple parce que j'ai l'impression qu'il existe des programmes, surtout provinciaux, qui peuvent aider les handicapés à faire l'acquisition d'un appareil. Est-ce qu'il y a certains handicapés qui ne peuvent actuellement accéder au marché du travail en raison de l'absence de dispositions fiscales à ce sujet?

M. Black: Tout d'abord, je suis convaincu que c'est le cas de beaucoup d'handicapés. Deuxièmement, certaines provinces ont des programmes de ce type. En Ontario, par exemple, les handicapés peuvent obtenir des subventions de réadaptation professionnelle pour leur premier emploi. Pour bénéficier de cette subvention, ils doivent tout d'abord trouver un emploi, puis faire la demande de subvention en vue de l'achat de la pièce d'équipement. Il faut attendre au moins trois mois. Autrement dit, la personne handicapée occupe son emploi pendant trois mois sans l'équipement dont elle a besoin... d'après mon expérience, il faut attendre entre trois et six mois... si bien que l'employeur la paie pour effectuer un travail sans l'équipement dont elle a besoin pour être concurrentielle.

J'ai entendu des témoignages incroyables de la part d'handicapés qui se sont plaints d'avoir occupé un emploi pendant quelques temps, puis se sont fait renvoyer, tout cela pour recevoir, trois semaines plus tard, une lettre leur disant qu'ils étaient les heureux propriétaires d'un appareil. Ce genre de situation est très courant.

[Texte]

We cannot correct all the defects in those kinds of systems, but that is available only to people getting their first job, and it does not work anyway.

What is wrong in principle with deducting an expense that you must lay out in order to pay income? We pay tax on net income, not gross income. If you were a businessman, you could deduct it. Why can an employee not deduct it? What is the argument?

The Chairman: What would happen if we recommended to the Minister that disabled people would get an \$850 or \$550 disabled credit, but they can elect to drop the credit and deduct all their expenses necessary to earn their income?

Mr. Black: Deduct?

The Chairman: Yes, deduct.

Mr. Black: Deduct 100%?

The Chairman: Deduct from taxable income 100% of their expenses necessary to earn the income. They would obviously have to prove those to the department. If they were unreasonable, they would have audits and so on. But they could either elect to take the \$550 or \$850, or whatever it works out to including provincial allowances, or deduct. They could make up their minds, because, as you can appreciate, there are huge differences between one disability and another and some persons' ability to earn income and some persons' ability to have investment income. But that would only apply to earned income; in other words, not to investment income.

Ms Dickson: What do you do with the bath lifts and remodelling the bathroom because you cannot get in when you—

• 2100

The Chairman: It is a deductible expense. Oh, I see what you mean, you are talking about buildings. Is there not already a deduction for some of that?

Ms Dickson: No, there are no provisions for remodeling, for doing a bathroom when you cannot get in.

The Chairman: I thought there was a deduction for lifts and elevators, and that kind of thing.

Mr. Black: For the lift, but not the installation of the lift. You can deduct the actual lift, the piece of machinery.

Ms Dickson: There was a court case. . .

[Traduction]

Il est impossible de remédier à tous les défauts de ces programmes, mais seul les titulaires d'un premier emploi peuvent bénéficier de l'aide et cela n'est pas toujours possible.

Théoriquement, il n'y a rien de mal à déduire une dépense nécessaire pour exercer une activité rémunérée. Nous sommes imposés sur le revenu net, pas sur le revenu brut. Si vous étiez un homme d'affaires, vous pourriez les déduire. Pour quelles raisons un employé ne peut-il pas déduire ses dépenses?

Le président: Que se passerait-il si nous recommandions au ministre d'accorder aux handicapés un crédit de 850\$ ou 550\$, tout en leur laissant le choix de ne pas opter pour le crédit et de déduire toutes les dépenses nécessaires à l'exercice d'une activité rémunérée?

M. Black: Une déduction?

Le président: Oui, une déduction.

M. Black: Une déduction de 100 p. 100?

Le président: Oui, qu'on autorise les handicapés à déduire de leur revenu imposable la totalité des dépenses qu'ils engagent pour exercer une activité rémunérée. Bien entendu, ils auraient à justifier ces dépenses. Si ces dépenses s'avéraient non raisonnables, ils feraient l'objet de vérification, et cetera. En tout cas, ils auraient le choix entre la déduction et le crédit de 550\$ ou 850\$, selon le montant total, y compris les indemnités provinciales. Ce serait à eux de choisir, car, comme vous vous en doutez, il y a d'énormes différences entre les invalidités propres à chaque personne d'une part, et entre la capacité de certains à gagner un revenu et la capacité de certaines autres personnes à obtenir un revenu de placement, d'autre part. Cependant, ma proposition s'appliquerait uniquement au revenu gagné et non pas au revenu de placement.

Mme Dickson: Que faites-vous des accessoires de levage pour le bain et des aménagements spéciaux pour salle de bain. . .

Le président: Ce sont des dépenses déductibles. Oh, je vois ce que vous voulez dire, vous parlez des bâtiments. Est-ce qu'il n'existe pas déjà une déduction à ce sujet?

Mme Dickson: Non, rien n'est prévu pour les aménagements, pour la modification d'une salle de bain afin qu'elle puisse être utilisée par un handicapé.

Le président: Je pensais qu'il y avait une déduction pour les ascenseurs et ce genre de chose.

M. Black: Pour l'ascenseur, oui; mais pas pour son installation. Vous pouvez déduire l'appareil lui-même.

Mme Dickson: Les tribunaux ont été saisis d'une affaire. . .

[Text]

The Chairman: I would buy those particular items. You are saying that this list should be broadened, but that involves the broadening of an existing list, which is not quite the same as the creation of a new issue.

Ms Dickson: Could you not have a credit or deduction for necessary disability-related expenses, and scrap the list?

The Chairman: The problem is that you are governing a country of 25 million people from at least five different regions, if not more, with different lifestyle habits, and dealing with a disability situation that covers everything from paraplegics to people who have mental problems, and you really have a very difficult time prescribing or dealing with that, other than by a list of some kind.

Ms Dickson: Why can they not just say that disabled people require these items, whatever they are.

The Chairman: It is easy with a list. You can check them off, and you do not need high-class people to do that.

Mr. Black: The list is complicated and long; people have no idea what is on it. I am asked to advise disabled groups all the time. People do not know what is on there. What is wrong with doing it the way you do the business expenses?

The Chairman: You are saying that the list is too complicated and that those specific expenses and alterations which are necessary ought to be deductible when they are expended as a capital item.

Ms Dickson: Yes.

Mr. Black: It is a lot easier to figure out whether it is reasonable for that than it is for business expenses.

The Chairman: Would you be happy, though, on an income basis, for the person earning income to make an election to take either a deduction or the \$850 or the \$550?

Ms Dickson: It is better than nothing, better than nothing.

Mr. Black: I think it is a question of taxing gross income or taxing net income. In the United States, you can itemize these expenses and deduct them. It is different in every other country in Europe. I did research on this some years ago. They can itemize these expenses in other countries. Canada stands alone in not allowing disabled employees to itemize their expenses. There is no justification in principle. We had that \$500 employee expense deduction until the proposal in tax reform, and that was the reason given for not allowing itemization. That is gone now.

[Translation]

Le président: J'achèterais ce genre d'appareil. Vous dites qu'il faudrait allonger la liste, mais cette liste existe déjà, et il ne s'agit pas de créer quelque chose de nouveau.

Mme Dickson: Est-ce qu'il ne serait pas possible de supprimer cette liste et d'offrir un crédit ou une déduction pour les dépenses nécessaires en raison d'une invalidité?

Le président: Le problème, c'est que le Canada est un pays de 25 millions d'habitants répartis dans au moins cinq régions différentes, sinon plus, qui ont tous des modes de vie différents. Il serait donc très difficile de prescrire ou de régler chaque cas, aussi bien celui des paraplégiques que le cas des handicapés mentaux, sans s'appuyer sur une liste quelconque.

Mme Dickson: Pourquoi ne peut-on pas accepter une fois pour toutes que les personnes handicapées ont besoin de ces appareils, quels qu'ils soient?

Le président: Avec une liste, c'est facile. N'importe qui peut cocher les appareils qui figurent sur la liste.

M. Black: La liste est complexe et longue; les gens ne savent absolument pas ce qu'on y trouve. On me demande toujours de conseiller les groupes d'handicapés. Les gens ne savent pas ce qu'on trouve sur la liste. Pourquoi ne pourrait-on pas procéder de la même manière que pour les dépenses professionnelles?

Le président: Selon vous, la liste est trop complexe et les dépenses et modifications nécessaires devraient être déductibles lorsqu'elles sont engagées à titre de travaux d'équipement.

Mme Dickson: Oui.

M. Black: Contrairement aux dépenses professionnelles, il est beaucoup plus facile de vérifier si de telles dépenses sont raisonnables.

Le président: Sur le plan du revenu, est-ce que vous préféreriez, cependant, que la personne handicapée choisisse entre la déduction ou le crédit de 850\$ ou 550\$?

Mme Dickson: C'est mieux que rien.

M. Black: A mon sens, cela revient à imposer les revenus bruts ou à imposer les revenus nets. Aux États-Unis, on peut faire la liste de ces dépenses et les déduire. C'est différent dans tous les autres pays d'Europe. Il y a quelques années, j'ai fait des recherches à ce sujet. Dans d'autres pays, les handicapés peuvent présenter une liste détaillée de ces dépenses. Le Canada est le seul pays qui n'autorise pas les employés handicapés à présenter une liste détaillée de leurs dépenses. Rien ne justifie cela. Avant la proposition de réforme fiscale, il y avait la déduction de 500\$ pour frais liés à un travail. C'était la raison invoquée par le gouvernement pour ne pas autoriser la déduction des dépenses justifiées. Mais maintenant, cette déduction est supprimée.

[Texte]

The Chairman: You are then essentially agreeing with me that there be a \$550 credit and/or your choice deducted. In other words, if you happen to have investment income, you will probably take the \$550, because you do not have employment income that would produce an income sufficient to make the \$550 a fair go.

On the other hand, if it is employment income it is employment expense necessary for the purpose of earning the income, and puts you in the same position as the salesman or anybody else who has to spend money to earn income.

Mr. de Jong: I think part of the confusion here, from what I gather of this interchange, is caused by the two different distinct items. One is employment related, the other is a necessity.

• 2105

Ms Dickson: It is living related.

Mr. de Jong: I think you buy the chairman's argument for employment-related expenses—allow the choice—but for living-related expenses, it should all be itemized and deductible.

Mr. Layton: Or tax credited.

Ms Dickson: Credited is preferable.

Mr. de Jong: Tax credited, regardless of whether your income is earned or dividend or whatever.

Ms Dickson: Or you are rich or you are poor.

Mr. Garneau: The problem there is that if you have no income, the credit has to be refundable. That is another change in that it will not give a cent to the person who has to spend that money to maintain her style of living, even though she is not working outside.

Mr. Black: I think the practical reality is this: for a person who does not have taxable income, there are relatively... I would say an extremely small number of people are financially in a position to make those kinds of expenditures, and there are systems in place. I am not saying it is total; I am just saying that the point you make, which I think in principle is the correct one, in practice may not be such a major issue.

Mr. Garneau: Are there no programs at the provincial level to help those people who want to stay home instead of going to an institution?

Ms Dickson: Well, there are. They get family benefits and so on, and with it goes equipment and drug cards, etc., but if they are employed, they are not entitled to any of that.

[Traduction]

Le président: Vous êtes donc plus ou moins d'accord avec moi pour offrir aux handicapés le choix entre le crédit de 550\$ et la déduction. Autrement dit, une personne qui aurait un revenu de placement opérerait probablement pour le crédit de 550\$, étant donné qu'elle n'aurait pas de revenu suffisant tiré d'un emploi, ce qui ne serait pas aussi avantageux que le crédit de 550\$.

En revanche, dans le cas d'une personne tirant un revenu d'un emploi, il s'agit d'une dépense nécessaire pour l'exercice d'une activité rémunérée, ce qui la place dans la même situation qu'un vendeur ou que n'importe quel autre employé qui doit dépenser de l'argent pour gagner un revenu.

M. de Jong: A vous entendre, j'ai l'impression que la confusion vient du fait qu'il s'agit de deux dépenses différentes. La première est liée à l'emploi, la deuxième est une nécessité.

Mme Dickson: L'autre dépense est liée aux activités de la vie quotidienne.

M. de Jong: Je pense que vous êtes d'accord avec le président qui propose un choix en ce qui a trait aux dépenses liées à l'emploi, mais que vous souhaitez que les handicapés puissent faire la liste détaillée de toutes les dépenses liées aux activités de la vie quotidienne et les déduire.

M. Layton: Ou obtenir un crédit d'impôt.

Mme Dickson: Le crédit d'impôt est préférable.

M. de Jong: Les handicapés obtiendraient donc un crédit d'impôt peu importe que leurs revenus proviennent d'un emploi ou de dividendes.

Mme Dickson: Qu'ils soient riches ou pauvres.

M. Garneau: Le problème, c'est que dans le cas des handicapés qui n'auraient pas de revenu, le crédit serait remboursable. Cela amène un autre changement, étant donné qu'une personne qui ferait de telles dépenses pour maintenir son mode de vie, même si elle ne travaille pas chez elle, ne toucherait pas un sou.

M. Black: Je pense que la réalité est la suivante: parmi les personnes qui n'ont pas de revenu imposable, il y en a relativement... Je dirais qu'il y en a vraiment pas beaucoup qui aient suffisamment d'argent pour faire ce genre de dépenses, et il y a déjà des programmes qui les aident. Je ne dis pas que ces personnes n'existent pas; je dis simplement que l'argument que vous avancez se défend en théorie, mais que, dans la pratique, il n'a pas une grande portée.

M. Garneau: Est-ce que les provinces n'offrent pas des programmes d'aide aux personnes qui veulent rester chez elle plutôt que d'aller vivre dans un établissement?

Mme Dickson: Oui, il y en a. Ces personnes touchent les allocations familiales, notamment, et bénéficient également des appareils et des cartes de médicaments, etc., mais elles perdent tous ces avantages lorsqu'elles ont un emploi.

[Text]

The Chairman: I want to thank you very, very much for your excellent brief and superb presentation, and we will certainly bear what you have said in mind as we write our report.

• 2110

Our witnesses tonight for this portion of our hearing are the Canadian Restaurant and Foodservices Association: Doug Needham, Executive Vice-President; Bill Dover, Government Affairs Committee Chairman; and William Frank, President.

Mr. William Frank (President, Canadian Restaurant and Foodservices Association): Mr. Chairman and members of the Standing Committee on Finance and Economic Affairs, my full-time job is Vice-President of Operations for Edwards Fine Food Ltd., a small, family run business in Halifax. We operate some 17 quick-service and full-service restaurants there. Joining me are Bill Dover and Doug Needham. Doug is our full-time executive.

I want to thank you for the opportunity to appear before the committee. We would like to take just a few minutes to highlight our response to the white paper proposal to limit deductions for business meals to 80% of their cost. First, I would like to stress our opposition to the classification of all business meals as personal consumption benefits. The consumption of food and beverage by commercial travellers, convention and seminar delegates and participants at legitimate business meetings is an integral part of business activity.

• 2115

As parliamentarians working long hours and away from home, I ask you if you believe it is fair to be taxed for consuming food and beverages while engaged in the business of Parliament. If you accept this principle, then you are inviting the scrutiny of all Canadian jobs and the taxation of all of the positive aspects which may be perceived as personal benefits.

In that case, you may wish to look at on-the-job training, business-class air travel, and executive washrooms as personal consumption benefits. We do not believe that Canadians or their employers should be taxed for perceived benefits that occur as an integral part of legitimate business activities.

Second, we ask the committee to take a very careful look at the bizarre fashion in which this tax measure is applied and the inequities which it will create. Although it is proposed and justified on the basis of a personal consumption benefit, the onus and the tax liability falls first on the employer rather than the recipient. This is radically different—

[Translation]

Le président: Je vous remercie beaucoup de nous avoir présenté votre mémoire et votre exposé, tous deux excellent, et je peux vous assurer que nous tiendrons compte de votre témoignage lors de la rédaction de notre rapport.

Nous entendrons maintenant les représentants suivants de l'Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation: Doug Needham, vice-président directeur; Bill Dover, président du Comité des affaires gouvernementales; et William Frank, président.

M. William Frank (président, Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation): Monsieur le président et distingués membres du Comité des Finances et de l'Économie, je suis vice-président à temps plein des opérations de la société Edwards Fine Food Ltd., petite entreprise familiale de Halifax. Nous exploitons 17 restaurants-minute et restaurants à service complet. Je suis accompagné de MM. Bill Dover et Doug Needham. Doug est notre directeur à temps plein.

Je remercie le Comité de nous donner l'occasion de venir témoigner. J'aimerais, en quelques minutes, présenter notre réponse à la proposition du Livre blanc de réduire à 80 p. 100 de leur coût les déductions relatives aux repas d'affaires. Tout d'abord, j'aimerais souligner que nous nous opposons à ce que tous les repas d'affaires soient considérés comme des avantages personnels. Les boissons et les repas consommés par les représentants de commerce ainsi que par les délégués et participants aux congrès et colloques, dans le cadre de rencontres commerciales légitimes, font partie intégrante des activités commerciales.

Je vous demande, à vous, parlementaires, qui travaillez pendant de longues heures loin de chez vous, si vous estimez qu'il est juste que vous soyez imposés pour la nourriture et les boissons que vous consommez lorsque vous êtes en service commandé pour le Parlement. Si vous acceptez un tel principe, il faudra passer au crible tous les emplois canadiens et taxer tous les aspects positifs d'un emploi qui peuvent être considérés comme un avantage personnel.

Dans ce cas, il faudra considérer la formation en cours d'emploi, les voyages en classe d'affaires et les salles de bain pour personnel de direction comme des avantages personnels. Nous estimons que les Canadiens et leurs employeurs ne devraient pas être imposés pour des avantages qui font partie intégrante des activités commerciales normales.

Deuxièmement, nous demandons au Comité d'examiner attentivement la façon bizarre dont cette mesure fiscale est appliquée, ainsi que les injustices auxquelles elle donne lieu. En effet, même si le livre blanc propose cette mesure et la justifie en considérant qu'il s'agit d'un avantage personnel, il impute la charge fiscale à l'employeur plutôt qu'à l'employé. Or, c'est tout à fait différent. . .

[Texte]

The Chairman: I have to interfere with you. Unfortunately, under the House rules of the House of Commons, your photographer is not able to take photographs while the meeting is in process.

Mr. Frank: Thank you. I am sorry. I thought permission had been granted.

The Chairman: No, no. You cannot take photographs while the meeting is in progress.

Mr. Frank: Okay. Our apologies.

The Chairman: Before and after is fine, but during, no.

Mr. de Jong: We are trying to change that, by the way.

The Chairman: Yes, we are. Totally. But we are stuck with our present rules.

Mr. Frank: Well, I am going to go back and try to make the second point again, if I may, Mr. Chairman.

We ask the committee to take a very careful look at the bizarre fashion in which this tax measure is applied and the inequities which it will create. Although it is proposed and justified on the basis of a personal consumption benefit, the onus and the tax liability falls first on the employer rather than the recipient, and this is radically different from the situation which occurs with automobiles, where the recipient pays the tax on the benefit.

The curious method in which the white paper proposes to tax business meals generates a variety of undesirable situations. For example, employer-paid meals in the private sector are subject to a tax liability which will not exist among government or non-profit organizations such as charities, associations, institutions and unions. In other words, you are taxing the so-called personal benefit received by some employees and ignoring the same personal benefit received by others.

Using this tax measure as an excuse, companies will be encouraged to limit their reimbursement of employee meal expenses to 80% of their cost in order to avoid the 20% limit on corporate deductions. You are encouraging companies to impose 20% of the cost of these legitimate meals on their employees, particularly the middle managers and sales people.

The third point we would like to address is the matter of abuse and extravagance. These issues, we believe, were avoided by the white paper but appear to be a factor in this proposed tax measure. I would like to make two points about abuse and extravagance.

First, Revenue Canada currently possesses and does exercise the power to disallow or restrict in part or in the

[Traduction]

Le président: Je dois vous interrompre, étant donné que le règlement interne de la Chambre des communes n'autorise pas votre photographe à prendre des photos pendant la séance.

M. Frank: Merci. Excusez-moi. Je pensais que l'autorisation avait été accordée.

Le président: Non, non. Il est interdit de prendre des photos pendant les délibérations.

M. Frank: Très bien. Veuillez nous excuser.

Le président: Pas pendant les délibérations. Avant et après, il n'y a pas de problème.

M. de Jong: D'ailleurs, nous essayons en ce moment de modifier le règlement à ce sujet.

Le président: Oui, en effet, mais, pour le moment, nous devons appliquer le règlement en vigueur.

M. Frank: Eh bien, je vais continuer et reprendre le deuxième point, si vous le permettez, monsieur le président.

Nous demandons au Comité d'examiner attentivement la façon bizarre dont cette mesure est appliquée, ainsi que les injustices auxquelles elle donne lieu. En effet, même si le livre blanc propose cette mesure et la justifie en considérant qu'il s'agit d'un avantage personnel, il impute la charge fiscale à l'employeur plutôt qu'à l'employé. Or, c'est tout à fait différent de ce qui se passe pour les automobiles où c'est la personne qui bénéficie du véhicule qui est imposée.

La curieuse méthode que propose le livre blanc pour taxer les repas d'affaires donne lieu à des situations indésirables. Par exemple, les repas payés par un employeur du secteur privé feront l'objet d'une charge fiscale dont seront exonérés les organismes gouvernementaux, les organismes à but non lucratif comme les oeuvres de charité, les associations, les institutions et les syndicats. En d'autres termes, le gouvernement se propose de taxer les prétendus avantages personnels reçus par certains employés tout en fermant les yeux sur ceux qui reçoivent d'autres.

Prenant prétexte de cette mesure fiscale, les entreprises seront incitées à limiter le remboursement des frais de repas à 80 p. 100 de leur coût afin de ne pas payer à leurs employés la tranche de 20 p. 100 qu'elles ne peuvent déduire. Ce faisant, on encourage les entreprises à imputer 20 p. 100 des coûts de ces repas légitimes à leurs employés, en particulier les cadres moyens et les représentants de ventes.

Le troisième point que j'aimerais soulever concerne les abus et les dépenses excessives. Nous estimons que le livre blanc n'a pas abordé ces questions qui entrent pourtant en ligne de compte dans cette proposition. Il y a deux choses que je voudrais préciser au sujet des abus et des dépenses excessives.

Tout d'abord, Revenu Canada est actuellement investi du pouvoir, qu'il exerce effectivement, de refuser ou de

[Text]

whole the deduction of meal expenses which are not reasonable in the circumstance.

Second, nothing in the tax proposal will discourage extravagance and abuse. What we are simply looking at is taking 20% of it off. Gentlemen, we do not believe that you can classify and tax all business meals alike. We also believe that the lack of specific guidelines for allowable expenses has created a situation which has created difficulties for both taxpayers and for Revenue Canada.

Therefore, we have identified three specific instances where it is recommended that business meals should remain 100% deductible, including personal meal expenses incurred in an out-of-town situation by business or commercial travellers, government employees, whose travel is directly related to the business of their employer.

Secondly, food and beverage expenses incurred at seminars, conventions and trade events related to the business activity of the individual taxpayer.

Thirdly, food and beverages expenses incurred at business meetings where the taxpayer is accompanied by a client or perspective customer or business colleague where the business is discussed and that activity is properly substantiated.

The Canadian Restaurant and Foodservices Association believes these recommendations are fair and equitable to all taxpayers and that the Canadian public will view them as such. We strongly urge the committee to amend the white paper proposal to incorporate these three exceptions.

Mr. Chairman, again, thank you for the opportunity to appear before your group. We look forward to discussing the recommendations and to answering questions.

The Chairman: We are fortunate tonight to have with us the hon. member for Saint-Denis, Mr. Marcel Prud'homme. We are not going to have him speak, but I thought I should introduce him to members.

Mr. Garneau.

• 2120

Mr. Garneau: You propose to change the definition we have in the white paper. I can agree with the first one very easily. Personal meal expenses incurred out of town by business, commercial and government employees who travel are directly related to the business of their employer. Nobody will want to work out of town if they have to pay 20%, particularly today when a self-employed job is very expensive.

[Translation]

restreindre toute ou une partie de la déduction des frais au titre d'un repas d'affaires, s'ils ne sont pas raisonnables dans les circonstances.

Deuxièmement, la proposition ne comporte aucun élément visant à décourager les abus et les dépenses excessives. Il s'agit tout simplement de retrancher 20 p. 100 des dépenses pour repas d'affaires. Messieurs, nous estimons que l'on ne peut pas classer et taxer tous les repas d'affaires de la même manière. Nous estimons également que l'absence de lignes directrices relativement aux dépenses permises est à l'origine des difficultés que connaissent les contribuables et Revenu Canada.

Voilà pourquoi nous avons identifié trois catégories de frais pour lesquels nous recommandons une déduction de 100 p. 100. Premièrement, les frais relatifs aux repas personnels engagés par les employés d'une entreprise, d'un commerce ou d'une administration publique lorsqu'ils sont en voyage d'affaires directement relié à l'activité de leur employeur.

Deuxièmement, les frais afférents aux aliments et boissons engagés lors de séminaires, congrès et manifestations commerciales reliés à l'activité commerciale du contribuable.

Troisièmement, les frais afférents aux aliments et boissons engagés à l'occasion d'une réunion d'affaires lorsque le contribuable est accompagné d'un client (actuel ou éventuel) ou d'une relation d'affaires, qu'il y est question d'affaires et que la réunion est convenablement justifiée.

L'Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation estime que ces recommandations sont justes et équitables pour tous les contribuables et que la population canadienne les considérera comme telles. Nous recommandons vigoureusement au Comité de modifier la proposition du livre blanc afin d'y inclure ces trois exceptions.

Monsieur le président, je vous remercie encore de nous avoir donné l'occasion de venir témoigner. Nous nous tenons à la disposition du Comité pour discuter de nos recommandations et pour répondre aux questions.

Le président: Nous avons la chance d'avoir avec nous ce soir, l'honorable député de Saint-Denis, M. Marcel Prud'homme. Il n'interviendra pas, mais je voulais le présenter aux membres du Comité.

Monsieur Garneau.

M. Garneau: Vous proposez de modifier la définition donnée dans le Livre blanc. Je suis très facilement d'accord avec la première proposition. Les dépenses alimentaires personnelles engagées au cours d'un voyage en service commandé par des employés d'une entreprise, d'un commerce ou d'une administration publique ont un lien direct avec les affaires de leur employeur. Personne ne voudra travailler en service commandé s'il faut payer les 20 p. 100, en particulier aujourd'hui où l'emploi à son propre compte coûte si cher.

[Texte]

I can also agree with the second one, but I have problems with the third one. I think the objective of the proposal was to cut that part. Could you elaborate on why you suggested the third one also be included. Do you have any statistics on the impact of the decision in the United States to allow only 80% of those expenses? I do not if it changed habits of doing of business or had an impact on food in the restaurants.

Mr. Frank: You asked two questions and I will try to answer both. We believe the third point to be an important factor. There are processes in government that allow for the scrutiny of those kinds of expenses already. As I stated in my opening remarks, and as we have included in our brief, Revenue Canada has the power to evaluate business meal expenses when I invite a client or a prospective supplier to dinner to discuss business. If it is not properly documented—and we are saying it should be substantiated with documentation—Revenue Canada has the ability to disallow that.

In some cases I believe people operate in that environment. Salesmen may prefer to take someone to dinner in their home town instead of having them to their home if they do not have an office. We feel it is a legitimate part of doing business. So long as it is substantiated, it would be fair and would fall into line with the other two recommendations we have made.

Mr. Blenkarn: They would not eat at home when they were at home.

Mr. Frank: I do not understand your comment.

Mr. Blenkarn: I may be a bit obtuse. They eat when they go out to the restaurant, but if they went home they would not eat at all. Is what you are saying?

Mr. Frank: No, I am not making that claim. I am suggesting there may be legitimate cause for business to be conducted in a restaurant or in a meal setting in the home town. So long as it was properly substantiated... The process is in place now for that to happen. The government allows and disallows those kind of expenses even today. I do not think we would be changing anything currently existing.

The second point dealt with the United States. As the committee, knows the United States imposed the 80% deductibility on January 1, 1987. All information from the United States suggests we will not be able to feel their experience until the calendar year 1988, when people start to do their tax returns or when corporations start to look at the real affect of this differential on the deductibility. I might add that in Australia they claim to have lost jobs where the deductibility has been eliminated to zero.

[Traduction]

Je peux également accepter la deuxième proposition, mais j'ai des difficultés à accepter la troisième. Je pense que l'objectif de la proposition visait à éliminer cette partie. Pourriez-vous préciser pourquoi vous avez proposé d'inclure également la troisième proposition? Avez-vous des statistiques sur l'incidence de la décision prise par les Etats-Unis de ne permettre qu'une déduction de 80 p. 100 de ces dépenses? A-t-elle modifié les habitudes dans le milieu des affaires ou eu des répercussions sur la consommation alimentaire dans les restaurants?

M. Frank: Vous avez posé deux questions et je vais essayer d'y répondre. A notre avis, le troisième point constitue un facteur important. Le gouvernement dispose de mécanismes qui permettent déjà d'étudier ces types de dépenses. Comme je l'ai mentionné dans mon introduction, et comme cela figure dans notre mémoire, Revenu Canada a le pouvoir d'évaluer les dépenses de repas de mon entreprise, lorsque j'invite un client ou un éventuel fournisseur à dîner pour parler affaires. Lorsque les dépenses ne sont pas convenablement justifiées—et nous disons qu'elles devraient être accompagnées de justifications—Revenu Canada peut les rejeter.

Dans certains cas, je pense que les gens fonctionnent de cette manière. Des vendeurs préféreront peut-être emmener quelqu'un dans leur ville au lieu de les inviter à la maison s'ils n'ont pas de bureau. C'est là une pratique légitime dans le milieu des affaires. Tant que les dépenses sont justifiées, elles sont raisonnables et conformes aux deux autres recommandations que nous avons présentées.

M. Blenkarn: Ils ne mangeraient pas à la maison s'ils étaient à la maison?

M. Frank: Je ne comprends pas votre intervention.

M. Blenkarn: Je suis peut-être un peu borné. Ils mangent lorsqu'ils vont au restaurant, mais ils ne mangeraient pas s'ils restaient à la maison. Est-ce cela que vous voulez dire?

M. Frank: Non, je ne prétends pas cela. Je veux dire qu'il peut y avoir des motifs légitimes de faire des affaires dans un restaurant ou dans un lieu de restauration de sa ville de résidence. Pour autant que les dépenses soient convenablement justifiées... Le mécanisme est déjà en place pour que cela fonctionne ainsi. Le gouvernement accepte et rejette ces types de dépenses même aujourd'hui. Je ne pense pas que nous apporterions des modifications à quelque chose qui existe déjà.

Le second point concernait les Etats-Unis. Comme les membres du Comité le savent pertinemment bien, les Etats-Unis ont imposé la limite de 80 p. 100 de la déduction le premier janvier 1987. D'après les informations obtenues des Etats-Unis, nous ne serons pas en mesure d'évaluer l'expérience avant l'année civile 1988, lorsque les contribuables rempliront leurs déclarations d'impôt ou lorsque les sociétés commenceront à étudier le véritable effet de cet écart sur la déductibilité des dépenses. J'aimerais ajouter qu'en Australie, on prétend que des emplois ont été perdus lorsqu'on a éliminé la déductibilité.

[Text]

Mr. Douglas Needham (Executive Vice-President of the Canadian Restaurant and Food Services Association): The nature of the tax being an indirect one rather than a tax you incur at the time of purchase is such that it will take time for the business community to understand what ramifications—

Mr. Garneau: I asked business people the question. Perhaps they do not realize all their expenses will not be deductible. They were telling me it was business as usual. When they get their tax return at the end of the year, they will probably realize it. I can appreciate the difficulty in answering the question.

• 2125

Mr. Needham: The cost of the business meal will go up 27% after tax. Obviously it is a significant factor.

The Chairman: I really have difficulty in what you are saying. I do not think restaurants in Britain and the United States, where there is control, as you know, have gone out of business. The food service industry still operates. The last time I was in the U.K., it was operating well and costing a great deal of money. The restaurants, bars and pubs were full. There did not seem to be any great disaster.

The last time I was in the United States, certainly since tax reform, the bars and restaurants were full. Businessmen were paying their bills with their American Express card or whatever card they had. What is the gloom and doom? Surely to goodness, when a person goes out to dinner, he ought to pay for his own meal. He should not be better off going to a restaurant and deducting it or charging it as a business expense than he would be if he had the dinner at home.

Mr. Needham: If this is an integral part of a business activity and is accepted as a legitimate business activity, we argue that it should not be taxed. You are setting a precedent by which you are encouraging Revenue Canada to look at Canadian jobs and to tax the positive aspects. Your argument would float with on-the-job training and with business experience and with contacts people pick up in their political or private lives. Where the activity is an integral part of business, it should not be taxed. Revenue Canada has historically accepted this principle.

The Chairman: It seems to me that if I have a three-martini lunch, I ought to pay 20% of three-martini lunch. I can say that four-fifths of the lunch are on Her Majesty, but surely to God, I ought to pay something for the ability to get polluted.

Mr. Dover: Mr. Chairman, if someone is having three martinis for lunch, which is considered by Revenue Canada to be an abuse, then it should be dealt with.

[Translation]

M. Douglas Needham (vice-président directeur de l'Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation): Etant donné que l'impôt est indirect et non un impôt payé au moment de l'achat, il faudra du temps pour que le milieu des affaires comprenne quelles ramifications. . .

M. Garneau: J'ai posé la question aux gens d'affaires. Ils ne se rendent peut-être pas très bien compte que toutes leurs dépenses ne seront pas déductibles. Ils m'ont déclaré que cela n'avait rien changé. Lorsqu'ils recevront leur déclaration d'impôt à la fin de l'année, ils s'en rendront probablement compte. Je comprends la difficulté que vous avez à répondre.

M. Needham: Le prix du repas d'affaires augmentera de 27 p. 100 après impôt. Il s'agit de toute évidence d'un élément important.

Le président: J'ai vraiment de la difficulté à comprendre ce que vous dites. Je ne pense pas que les restaurants en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, où un contrôle existe comme vous le savez, aient fait faillite. Le secteur des services alimentaires fonctionne toujours. La dernière fois que je me suis rendu au Royaume-Uni, il marchait très bien et coûtait même très cher. Les restaurants, les bars et les pubs étaient pleins. On ne semblait pas assister à une grande catastrophe.

La dernière fois que je suis allé aux Etats-Unis, depuis la réforme fiscale bien sûr, les restaurants et les bars étaient pleins. Les gens d'affaires payaient leurs factures avec leur carte American Express ou avec une autre carte. Pourquoi ces perspectives pessimistes? Il est bien évident que lorsqu'une personne sort pour dîner, elle devrait payer son propre repas. Elle ne devrait pas bénéficier d'un meilleur traitement en allant au restaurant et en déduisant la facture comme des dépenses d'affaires que si elle restait dîner à la maison.

M. Needham: Si cela fait partie intégrante des affaires et est accepté comme une activité d'affaires légitime, nous affirmons que cela ne devrait pas être imposé. Vous créez un précédent en encourageant Revenu Canada à examiner de près les emplois canadiens pour en imposer les aspects positifs. Qu'arriverait-il à votre argument si vous englobiez la formation en cours d'emploi, ou l'expérience acquise dans l'entreprise ou encore les contacts établis dans la vie politique ou privée? Lorsque l'activité fait partie intégrante du travail, elle ne devrait pas être imposée. Revenu Canada a toujours accepté ce principe.

Le président: Il me semble que si je prenais un déjeuner en buvant trois martinis, je devrais en payer 20 p. 100. Je peux bien dire que les quatre cinquièmes du déjeuner sont au service de Sa Majesté mais, pour l'amour de Dieu, si je veux me polluer, ce devrait être en partie à mes frais.

M. Dover: Monsieur le président, si quelqu'un boit trois martinis au déjeuner, ce que Revenu Canada considère comme un abus, il faudrait alors en tenir compte.

[Texte]

The Chairman: You know as well as I do that you cannot have a revenue go around with every businessman with his three martinis. A 20% cut off on the bill is a sure-footed way of collecting some of it back.

Mr. Dover: If I go out and have the three-martini lunch and if you want me to take 20%, I really understand where you are coming from. But if I am entertaining a business client and trying to put a deal together, and if we go to one of my restaurants and have a \$4.95 lunch, I do not think it is being extravagant. I think it is finding a neutral ground to have a meeting.

You are telling me in the legislation that if I take this client and if I buy two first-class return tickets to Montreal on which we wine and dine while on the aircraft, it is then 100% deductible. I have a little problem with this.

Mr. de Jong: Would you consider a cap on the amount that could be spent on a meal as a deductible item?

Mr. Frank: It is a very difficult question to answer directly. The allowance would have to differ by region in Canada. If you live in Halifax and live in Montreal, there could be considerable differences in entertaining the client you take out. If I was to take out the president of a major supplier rather than one of the subordinates who work with me, we may dine in different facilities.

The Chairman: Do you not think this is rough justice? In other words, take your bills and take 20% off it, and you eat that. Not only is it only deductible, and not only have we reduced the tax rate, but also for this kind of deduction we are only going to allow you 80% of it. In other words, a rough justice is that maybe when you eat and you drink, it costs you a little more than if it was an ordinary business expense. What is really ultimately wrong with that rough justice way of looking at it?

• 2130

Mr. Frank: Two points, Mr. Chairman. First, my personal fear is that it is not going to stay at 20%. Because, once you start, it is going to be reviewed regularly, and that does scare me.

Secondly, you are saying that the meal is a personal consumption benefit. If 20% of the meal went to my edification as an individual, then what about the training that I have received, or the university courses that I have attended? Or what about the class of hotel? Where does it stop? I do not see it as a personal benefit. I spend a lot of time away from my home entertaining or seeing people or visiting with staff of our restaurants, but I do not see that as a personal benefit. I would much prefer to be home. I do see it as a responsibility in my vocation. I do not see

[Traduction]

Le président: Vous savez tout aussi bien que moi qu'il est impossible d'envoyer un agent de l'impôt opérer des vérifications auprès de chaque personne d'affaires ayant ses trois martinis. Une coupure de 20 p. 100 de la facture constitue un moyen sûr de recouvrer une partie de la note.

M. Dover: Si je sors pour prendre un déjeuner et consommer trois martinis et si vous voulez que j'en paye 20 p. 100, je comprends vraiment d'où vous venez. Mais si je sors un client d'affaires pour essayer de conclure une affaire avec lui, et si nous allons dans l'un de mes restaurants favoris pour prendre un déjeuner à 4.95\$, je ne pense pas que cela soit exagéré. Il s'agit tout simplement de trouver un terrain neutre pour organiser une rencontre.

D'après la loi, si j'emmène ce client à Montréal et que j'achète nos deux billets d'avion aller-retour en première classe, vin et diner servis pendant le vol, cela est déductible à 100 p. 100. J'ai du mal à comprendre.

M. de Jong: Envisageriez-vous d'imposer un plafond au montant que l'on peut dépenser pour un repas aux fins des dépenses déductibles?

M. Frank: C'est une question très difficile. Il faudrait que le montant soit différent pour chaque région au Canada. Si vous invitez votre client à Halifax ou à Montréal, vous pourriez constater des écarts considérables. Si je devais inviter le président d'une grosse société fournisseur et non l'un de ses subordonnés qui travaille avec moi, nous irions peut-être dîner à un endroit différent.

Le président: Ne pensez-vous pas qu'il s'agit d'une justice approximative? Autrement dit, prenez vos factures, puis déduisez 20 p. 100 de notre repas et payez-les. Non seulement il y a déduction et non seulement nous avons diminué le taux d'imposition, mais également nous n'allons vous en accorder que 80 p. 100. Autrement dit, avec une justice approximative, cela vous coûte peut-être un petit peu plus pour manger et boire que dans le cas de dépenses d'affaires ordinaires. En fin de compte, en quoi cette façon d'envisager la chose dans une optique de justice approximative vous gêne-t-elle?

M. Frank: Je voudrais souligner deux points, monsieur le président. Premièrement, je crains que cela ne s'arrête pas à 20 p.100, car une fois le principe accepté, il y aura régulièrement des révisions, et c'est ce qui m'effraie.

Deuxièmement, vous dites que le repas est un avantage personnel de consommation. Si 20 p.100 du repas servait à mon instruction en tant qu'individu, qu'en serait-il de la formation que j'ai reçue ou des cours universitaires que j'ai suivis? Et qu'en est-il de la catégorie d'hôtels? Où nous arrêtons-nous? Je ne considère pas cela comme un avantage personnel. Je passe beaucoup de temps loin de chez moi à sortir ou à voir des gens ou à faire des visites avec le personnel de nos restaurants, mais je ne considère pas cela comme un avantage personnel. Je préférerais de

[Text]

that any differently than perhaps as you gentlemen are going to have to travel across the country. The argument may be made that there are personal benefits, but I would like to think that you would prefer to be at home and the fact that you are dining or being wined and dined, anywhere in this great country of ours, you do not consider a personal benefit.

Mr. Needham: If I could just add to that point, if we could agree to disagree on the matter of whether or not this is a personal benefit and accept perhaps the fact that it is a personal benefit, why is it that the individual is not taxed? Why does the employer have this tax imposed on him?

The Chairman: As an individual responsible as an individual businessman for your own business expense, you are taxed in this provision. If you are an employer and you are paying bills on behalf of someone who is working for you, then the employer is taxed. In other words, if the employer is prepared to pay that as an expense, then the employer is taxed. Somebody has to be taxed. We would add the whole thing to the employee's income and tax 20% of it, I suppose, which is likely what will happen.

Mr. Dover: Can we do that with personal use of autos, as well, then—give the election to the employer to pay the tax on that rather than the employee—

The Chairman: Indeed, as a practical matter in many business that in fact happens. In other words, allowances for automobiles are worked out as a weekly or a monthly allowance or an alleged mileage allowance that is converted to a weekly allowance, based on an estimate of anticipated miles, and so on. All sorts of arrangements are made to handle that problem in the automobile issue.

Mr. Needham: Why is it that this tax measure then will apply to these two gentlemen, but not to you and not to me?

The Chairman: I would expect that the House of Commons would make it apply to me if I was paid a food service.

I see some merit in your first two items; in other words, payments to employees when they are out of town and so on. The real guts of the issue, though, is not that at all. The real guts of the issue is your item 3 that deals with people going to restaurants, using their own American Express card to pay for a meal, and declaring that meal to be a business expense.

Mr. Layton: Mr. Chairman, I think your point is well taken, because I guess as long as there are those of us around there will be some exploiting the rules. I found myself smiling, though, as you were expressing yourself earlier, because if you did not have the three martinis at

[Translation]

loin être à la maison. Je considère cela comme une responsabilité dans le cadre de ma profession. C'est peut-être la même situation que lorsque vous, vous devez sillonner le pays. On peut toujours dire qu'il y a des avantages personnels, mais je préfère penser que vous aimeriez mieux être à la maison et que vous ne considérez pas comme un avantage personnel le fait d'aller dîner n'importe où au Canada ou d'être invité à dîner et à boire.

M. Needham: Puis-je ajouter quelques mots? Si nous pouvions nous mettre d'accord pour ne pas nous entendre sur la théorie de l'avantage personnel et que nous acceptions peut-être que cela en est un, pourquoi ne pas imposer l'employé personnellement plutôt que l'employeur?

Le président: A titre d'homme d'affaires responsable des dépenses de votre propre entreprise, vous êtes imposé à cet égard. Si vous êtes un employeur et que vous payiez les factures au nom d'un de vos employés, c'est vous qui êtes imposé. Autrement dit, si l'employeur est disposé à accepter ces dépenses, c'est lui qui est imposé. Il faut bien imposer quelqu'un. On pourrait ajouter cela au revenu de l'employé pour en imposer 20 p.100. . . c'est ce qui va se passer, je suppose.

M. Dover: Peut-on en faire autant avec l'usage personnel des automobiles, c'est-à-dire donner le choix à l'employeur de payer l'impôt plutôt que d'imposer l'employé. . .

Le président: En fait, c'est ce qui se passe dans la pratique dans de nombreuses entreprises. En effet, les indemnités pour les automobiles sont calculées sous forme d'une allocation hebdomadaire ou mensuelle ou d'une indemnité présumée au kilomètre qui est convertie en allocation mensuelle d'après une estimation du kilométrage à parcourir, etc. On fait toutes sortes d'arrangements pour résoudre ce problème d'automobiles.

M. Needham: Pourquoi alors cette mesure fiscale s'appliquera-t-elle à ces deux messieurs, mais pas à vous ni à moi?

Le président: Je m'attendrais à ce que la Chambre des communes l'applique à moi si je bénéficiais d'un service alimentaire.

Vos deux premiers points sont valables, soit accepter de payer pour les employés qui sont en service commandé à l'extérieur, etc. Le point crucial de la question n'est cependant pas cela du tout. Ce qui est crucial, c'est votre troisième proposition qui concerne ceux qui vont au restaurant, paient un repas avec leur propre carte Américain Express et déclarent ce repas comme une dépense d'affaires.

M. Layton: Monsieur le président, vous soulevez-là un point intéressant, car aussi longtemps que nous serons sur terre, il y aura des gens qui profiteront des règles. Pendant que vous parliez, je me suis surpris à sourire, car si, contrairement aux autres, vous n'aviez pas bu les trois

[Texte]

lunch but the others did then would the Charter of Rights apply?

Some hon. members: Oh, oh.

Mr. Layton: My wife will not drink. Does that mean that I should get only a 10%...?

An hon. member: No, you should have 6%.

Mr. Layton: I just wondered where the Charter came in there, but I can see it is not going to go very far.

I do agree with my colleagues that there probably needs to be something about that third qualification. I come from the private sector, as most of us do, and realize how much extra time a corporation benefits from, particularly the time where perhaps you would allow yourself the recreation that the job needs, but, because there is that opportunity to share with either a colleague or a client, a very real benefit occurs to society in terms of productivity. I have trouble with this particular issue, and I am happy that you bring it to our attention.

• 2135

This is what I think this committee is going to have to do on every issue. Every time someone points out to us how a tax expenditure or a loss in revenue to the government is justified, we have to come back with something that says, wait a minute, we are on a process that keeps things in balance, otherwise we are going to go back on the slippery slope of paying tomorrow for what we want to do today.

So I come back to you and wonder whether you have made any kind of calculations, or if there is any evidence from Europe or the U.S.—I think you said not enough yet—that would simply give an indication of what this might mean in the way of tax revenue loss if we did not support it, and if there is any way that \$100 million, or whatever the number is, might be found in the tax system related to the entertainment and food service fields you are in.

Mr. Needham: I must confess that these are not precise figures, but if these three recommendations were accepted, which again are very specific, very defined, and which Revenue Canada currently does not have, it does not touch on entertainment. It would only allow the full exemption in these three instances, so we estimate that it would cost approximately \$35 million of that \$100 million.

Mr. Attewell: The government projections for year five are \$160 million.

Mr. de Jong: But that includes several other items.

Mr. Needham: Other business meals and entertainment expenses.

[Traduction]

martinis pendant le déjeuner, la Charte des droits s'appliquerait-elle?

Des voix: Oh, oh.

M. Layton: Si ma femme ne boit pas, je devrais seulement être imposé à 10 p. 100. . .

Une voix: Non, à 6 p. 100.

M. Layton: Je me demandais tout simplement ce que la Charte venait faire ici, mais je constate que cela n'ira pas très loin.

Je suis d'accord avec mes collègues qu'il faudrait probablement faire quelque chose à propos de cette troisième restriction. Je viens du secteur privé, comme la plupart d'entre nous, et je me rends bien compte que l'on consacre beaucoup de temps supplémentaire à sa compagnie, surtout après le travail lorsque l'on en profite pour partager ses idées avec un collègue ou un client; La compagnie en tire véritablement un grand avantage en termes de productivité. J'ai du mal à comprendre ce point particulier et je suis heureux que vous le portiez à notre attention.

A mon avis, c'est précisément ce rôle que le Comité devra jouer à propos de chaque question. Chaque fois que quelqu'un nous montre comment une dépense fiscale ou une perte de recettes pour le gouvernement est justifiée, nous devons revenir avec une réponse en disant, un instant, nous avons un processus qui maintient les choses en équilibre, sinon nous allons retourner sur une pente glissante qui consistera à payer demain ce que nous voulons faire aujourd'hui.

Je reviens donc à vous et je me demande si vous avez fait des calculs, ou bien s'il existe des preuves en provenance d'Europe ou des Etats-Unis—je pense que vous avez dit qu'il n'y en avait pas encore assez—qui pourraient nous donner tout simplement un indice de ce que cela pourrait signifier en pertes fiscales si nous n'appuyons pas cette proposition, et s'il existe un moyen de trouver 100 millions de dollars, peu importe, en recettes fiscales dans le domaine des frais de représentation et services alimentaires.

M. Needham: Je dois avouer qu'il n'existe pas de chiffres précis, mais que si ces trois recommandations étaient acceptées, recommandations qui sont très précises, très bien définies et que Revenu Canada n'a pas pour l'instant, cela n'affecte pas les frais de représentation. Cela permettrait seulement d'obtenir l'exemption intégrale dans ces trois cas, si bien que nous estimons que cela coûterait environ 35 millions de dollars sur ce montant de 100 millions de dollars.

M. Attewell: Les projections du gouvernement donnent 160 millions de dollars pour la cinquième année.

M. de Jong: Mais cela inclut plusieurs autres éléments.

M. Needham: D'autres repas d'affaires et frais de représentation.

[Text]

Mr. Attewell: Just those two things, meals and entertainment expenses.

Mr. Frank: We are not addressing entertainment expenses.

An hon. member: What do you call entertainment?

Mr. Needham: I believe the people who drafted the white paper, when they talk business meals I think they specify any food and beverage. When they say "entertainment" they are thinking of theatre tickets, box seats at sporting events—I guess any entertainment activity. I suspect perhaps even recreational activities.

Mr. Attewell: So your best guesstimate of the cost of your proposal is about \$35 million or a little over 20% to 25% of the gross the government was expecting.

Mr. Needham: Actually 35% in year one—\$35 million of the \$100 million.

Mr. Garneau: That is a hell of a lot of money to generate.

Mr. Needham: It is big bucks, but this is an industry that generates a lot of other tax revenues for the government. Alcoholic beverages alone generate \$1 billion in federal and provincial taxes—alcoholic beverages sold in restaurants and hotels.

Mr. Attewell: Not to get too technical, but this first-year reference to "out of town", might that be a problem in Greater Montreal, Metro...?

Mr. Dover: I believe you already have a definition. Does Revenue Canada not have a definition for "out of town" when you are talking about relocating expenses?

Mr. Needham: They must in fact have a definition for this, because this is the one area where they do have a specific guideline, and they have explicitly permitted meal expenses on out of town travel. I believe it may be 25 miles from the place of residence, but I am not sure.

The Chairman: In your brief at page 27 it says that the impact of the proposed limit on business meal deductions will be concentrated on hotels, motel resort food service facilities and full service fine-dining restaurants. In other words, you are saying that the expensive places are where the loss is going to be picked up.

Mr. Frank: Yes.

The Chairman: So what you are really admitting is that when they can deduct the expense, business people will go to some place far better than where they would normally spend their money.

Mr. Dover: We are saying, Mr. Chairman, is that if you are going to conduct a business meeting it is much better

[Translation]

M. Attewell: Seulement ces deux choses, les repas et les frais de représentation.

M. Frank: Nous ne parlons pas des frais de représentation.

Une voix: Qu'appellez-vous représentation?

M. Needham: Je pense que les personnes qui ont rédigé le Livre blanc entendaient aliments et boissons lorsqu'elles parlaient de repas d'affaires. Lorsqu'elles parlent de «frais de représentation», elles pensent à des billets de théâtre, des loges dans les stades—à n'importe quelle activité qui distrait. Je soupçonne même que cela s'applique aux activités récréatives.

M. Attewell: Au pifomètre, vous pensez que votre proposition coûterait donc environ 35 millions de dollars, soit un peu plus de 20 à 25 p. 100 du chiffre brut anticipé par le gouvernement.

M. Needham: En réalité 35 p. 100 la première année—35 millions de dollars sur 100 millions de dollars.

M. Garneau: Cela fait beaucoup d'argent à trouver.

M. Needham: C'est une somme importante, mais il s'agit d'une industrie qui rapporte beaucoup de recettes fiscales au gouvernement. Les seules boissons alcoolisées rapportent un milliard de dollars en taxes fédérale et provinciale—les boissons alcoolisées vendues dans les restaurants et les hôtels.

M. Attewell: Sans entrer dans les détails techniques, ces déplacements en «service commandé» pendant la première année pourraient-ils constituer un problème dans le grand Montréal, métropolitain...?

M. Dover: Je pense qu'une définition existe déjà. Revenu Canada n'a-t-il pas défini les déplacements extramuros lorsqu'il s'agit de frais de réinstallation?

M. Needham: Il doit effectivement y avoir une définition pour cela car il s'agit d'un domaine dans lequel le ministère a une directive précise et il autorise explicitement les frais de repas pour les déplacements en service commandé. Il faut qu'ils soient à 25 milles du lieu de résidence, je crois, mais je n'en suis pas certain.

Le président: A la page 30 de votre mémoire, vous dites que l'impact de la limite proposée à la déduction au titre des repas d'affaires se fera surtout sentir dans les cafétérias et restaurants des hôtels, motels et établissements touristiques, de même que dans les bons restaurants. Autrement dit, vous déclarez que les endroits chers seront les plus touchés.

M. Frank: Oui.

Le président: Vous admettez donc en réalité que lorsque les gens d'affaires peuvent déduire leurs frais, ils se rendent dans des établissements de plus grande classe que s'ils payaient normalement de leurs poches.

M. Dover: Monsieur le président, nous voulons dire que si l'on veut organiser une réunion d'affaires, il est

[Texte]

to do it in a dinner house or upscale restaurant than it is at McDonald's.

The Chairman: Mr. Garneau, excuse me for interrupting. I just thought that ought to be brought to light in terms of the brief that was brought in.

Mr. Dover: I think you should also look at page 29 and see who is going to go under.

The Chairman: Who is going to go under? Is McDonald's going to go under?

• 2140

Mr. Dover: No, I said McDonald's was not there. It is the fine-dining restaurant that is run by the entrepreneur, not by the corporate chains. It is already at a break-even or loss position before interest and taxes.

Mr. Garneau: Would it be correct to summarize your point of view by saying if there are abuses, they could be corrected by the Department of Revenue? It could disallow some types of expenses and it would be a better way to correct the abuses than to go to the 80%.

Mr. Frank: This is our belief, yes.

Mr. Garneau: Also you believe the 80% is the first step. The socialist government in Australia went to zero. If we had a socialist government here, it would go to zero. I tried this on Mr. de Jong, but he said no.

Mr. de Jong: And I populated a fine-dining restaurant.

Mr. Garneau: Yes, he is in the business. The Minister of Finance and friends, who are very much involved, imposed a tax on wealth.

The Chairman: The Leader of the Opposition used to have a table at Winston's.

Mr. Prud'homme: Please do not hurt my leader; it is tough enough.

The Chairman: You guys have been doing enough damage to him, I know.

Mr. Prud'homme: This is why I am here; it is so relaxing.

Mr. Garneau: This is why I do not understand why he is not going back to that table.

Mr. Needham: Mr. de Jong, I was simply going to agree with the first part of your question. We believe that with a tighter definition of allowable expenses, this will help Revenue Canada control abuse. One of the problems today has been that there really have been no guidelines. These expenses, with the exception of out-of-town meals, have been permitted under the general guise of expenses that were incurred in the normal course of earning business income. As a result it has created problems both for Revenue Canada and for taxpayers in terms of what is acceptable and what is unacceptable.

[Traduction]

beaucoup plus agréable de le faire dans un restaurant chic que chez McDonald.

Le président: Monsieur Garneau, veuillez m'excuser de cette interruption. J'ai pensé qu'il fallait demander à ce que cette partie du mémoire soit précisée.

M. Dover: Je pense que vous devriez également lire la page 33 pour voir qui va faire faillite.

Le président: Qui va faire faillite? Est-ce que McDonald va couler?

M. Dover: Non, j'ai dit que McDonald n'était pas là. Il s'agit du restaurant chic dirigé par l'entrepreneur et non par des chaînes. Ce restaurant est déjà au seuil de la rentabilité ou déficitaire avant intérêt et impôts.

M. Garneau: Serait-il exact de résumer votre point de vue en disant que s'il y a des abus, le ministère du Revenu pourrait y remédier? Il pourrait refuser certains types de dépenses et ce serait là un meilleur moyen de corriger les abus que de passer au plafond de 80 p. 100.

M. Frank: Oui, c'est ce que nous croyons.

M. Garneau: Vous pensez également que le plafond de 80 p. 100 est la première étape. En Australie, le gouvernement socialiste est allé jusqu'à zéro. Si nous avions un gouvernement socialiste au Canada, il irait jusqu'à zéro. J'ai essayé de poser cette question à M. de Jong, mais il a répondu non.

M. de Jong: Et j'ai réussi à remplir un bon restaurant.

M. Garneau: Oui, il est du métier. Le ministre des Finances et des amis, qui sont très impliqués, ont imposé un impôt sur la richesse.

Le président: Le chef de l'Opposition avait l'habitude de réserver une table au *Winston's*.

M. Prud'homme: Je vous en prie, ne faites pas de mal à mon chef; les temps sont assez durs.

Le président: Je sais que vous lui avez déjà fait assez de mal.

M. Prud'homme: C'est pourquoi je suis ici; c'est si reposant.

M. Garneau: C'est pourquoi je ne comprends pas pourquoi il ne retourne pas à cette table.

M. Needham: Monsieur de Jong, j'allais tout simplement me déclarer d'accord avec la première partie de votre question. Nous sommes d'avis qu'avec une définition plus sévère des dépenses admissibles, Revenu Canada serait mieux en mesure de lutter contre les abus. En réalité, il n'y a pas eu de lignes directrices et c'est là un des problèmes auxquels nous faisons face aujourd'hui. À l'exception des repas lors des voyages en service commandé, ces dépenses ont été autorisées dans le cadre général des dépenses encourues normalement pour obtenir un revenu d'entreprise. Par conséquent, cela a créé des problèmes à la fois pour Revenu Canada et pour les contribuables pour savoir ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas.

[Text]

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): In your third scenario, the problem really is that it would require some sort of behavioural analysis, it seems to me, to determine the percentage of legitimacy. I am sure none of us could possibly argue that every single claim is above board and legitimate. Obviously there has been an arbitrary 80% figure struck. Some would argue it may be generous. Of course you would argue otherwise, naturally. Other than plucking a figure out, how you are ever going to arrive at some sort of a figure? In the third scenario you are talking about, it is pretty hard to argue that 100% of all claims are legitimate. It may be that in some cases they are overstated, for example.

Mr. Needham: As you say, the 80% is arbitrary. I think we have to look at the business activity engaged in, assuming there was business activity, and somehow to define it.

I do understand your problems with the third point. Certainly we would be pleased to work with this committee to develop perhaps an even tighter guideline on it. I think Mr. de Jong has suggested a cap. This has some problems, because a meal in Toronto and a meal in a smaller urban centre where prices are not quite as high—

Mr. Layton: Like Ottawa.

Mr. Needham: Yes. Certainly houses are different. This is certainly a big step in the right direction. I am sure there is a means of reasonably defining what is acceptable.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): The problem is with using this blanket 20% to say that some people are cheating and that we are therefore whacking everybody with 20%.

Here is another example that comes up. A businessman may take out 12 customers to lunch and his company may pay 20% on 12; that is, 240%. Yet the employee is only one person consuming out of the 12. If your intent is personal consumption for an employee, it backfires. You are actually collecting more than you should.

• 2145

Mr. Layton: For each one of those, there is 12 times what there was when you went out with only one client.

Mr. Dover: We are saying he is still being penalized for it. Even with one client, he is paying 40%; that is, 20% on his own and 20% on the client's. Yet we are talking about personal consumption. If through the years this gets up to 50%, it will be greater. Rather than put this blanket on, we think we should look at getting a criterion for what is a legitimate business meal and enforcing it.

[Translation]

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Dans votre troisième scénario, le problème découle du fait qu'il faudrait effectuer une sorte d'analyse du comportement, il me semble, pour déterminer le pourcentage légitime. Je suis certain qu'aucun d'entre nous ne pourrait affirmer que chaque réclamation est tout à fait dans les règles et légitime. Il est évident que l'on a mis le doigt sur un chiffre arbitraire de 80 p. 100. Certains pourront prétendre qu'il est généreux. Naturellement, vous prétendrez le contraire. En dehors de tirer un chiffre au hasard, comment en arriver à un chiffre quelconque? Dans le troisième scénario dont vous parlez, il est difficile d'affirmer que 100 p. 100 des dépenses sont légitimes. Il se peut que dans certains cas elles soient exagérées, par exemple.

M. Needham: Comme vous le dites, le chiffre de 80 p. 100 est arbitraire. A mon avis, il faut étudier l'activité poursuivie, en supposant qu'il s'agisse d'une activité d'entreprise, et d'en donner une définition.

Je comprends très bien que vous éprouviez des difficultés avec le troisième point. Nous serions certainement très heureux de collaborer avec le Comité pour peut-être élaborer une ligne directrice encore plus sévère. Je pense que M. de Jong a parlé d'un plafond. Cela présente des difficultés car un repas à Toronto ne vaut pas le même prix que dans un petit centre urbain où les prix ne sont pas aussi élevés. . .

M. Layton: Comme Ottawa.

M. Needham: Oui. Il est certain qu'il y a des différences. Il s'agit en tout cas d'un grand pas dans la bonne direction. Je suis persuadé qu'il existe un moyen de définir raisonnablement ce qui est acceptable.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Le problème, c'est d'utiliser cette réduction globale de 20 p. 100 pour dire que certaines personnes trichent et que l'on sabre donc tout le monde de 20 p. 100.

Voici un autre exemple. Un homme d'affaires peut inviter 12 clients à déjeuner et sa compagnie pourra devoir payer 20 p. 100 pour 12 personnes, c'est-à-dire 240 p. 100. Et pourtant l'employé ne représente qu'une personne qui mange parmi les 12. Si vous avez l'intention de viser la consommation personnelle d'un employé, c'est raté. Vous recouvrez en réalité plus d'argent que vous ne devriez.

M. Layton: Dans chaque cas, il y a 12 fois le montant payé lorsque vous sortez avec un seul client.

M. Dover: Nous voulons dire qu'il est encore pénalisé pour cela. Même avec un client, il paie 40 p. 100 c'est-à-dire 20 p. 100 pour lui-même et 20 p. 100 pour le client. Pourtant, nous parlons de consommation personnelle. Si, au fil des ans, ce chiffre grimpe à 50 p. 100, ce sera encore davantage. Au lieu d'imposer ce chiffre global, nous pensons qu'il faudrait envisager un critère pour définir ce qu'est un repas d'affaire légitime et l'appliquer.

[Texte]

Mr. de Jong: How important of the three items would C be? I know it is difficult; I doubt if even the Finance Department with their stats and computers would be able to do this. Would you have any sense at all?

Mr. Needham: Of the three, it would probably be the biggest volume. I think sheer logic says that most business is being done within the community. I could not give you a figure.

Mr. Dover: Our report also presents a conflict when you take a client out to dinner in the process of trying to sell your services or whatever. It is only 80% deductible. But if I give him a gift, such as a case of French wine, it is 100% deductible. It does not create any jobs.

The Chairman: This reminds me of a hearing we had with people with respect to sales tax. One of the witnesses came to us and said their candy bars are taxed whereas makers of granola bars are not taxed. So what the Minister did was to tax the granola bars.

Mr. Needham: It is consistent.

The Chairman: What you are suggesting to me is that if we want to get the client with a case of wine, we ought to tax the wine too.

Mr. Dover: You are not proposing it at this point.

The Chairman: No, I am not proposing anything. The Minister does the proposing. We just hear evidence. This is what happened with that kind of evidence the last time we were dealing with the class of expenditure in which the person taxed pointed to one who was not taxed. The next ways and means motion that came down the pipe taxed that fellow too.

Mr. Prud'homme: This is not what Mr. MacEachen did.

The Chairman: I cannot help it if he was incompetent.

Mr. de Jong: Mr. Chairman, I would like to ask a question on what the Canadian Restaurant and Foodservices Association's reaction would be to phase two of tax reform, which is a broad-based, value-added tax or business transfer tax or whatever name you choose to use, particularly regarding the effect it might have on the industry. If there was a tax on food and if you have any notion at all, what types of restaurants would be hurt the worst?

Mr. Frank: It is a typical question. I think all restaurants will be affected if there is a tax, whether it is a BTT or a value-added tax. All restaurants are going to be affected because you are immediately going to put up our prices by 6% to 8%. I think we are in a consumer-sensitive business. Folks talk about how busy restaurants are. Being in the restaurant business and owning some 17

[Traduction]

M. de Jong: Quelle importance aurait le point C parmi les trois propositions? Je sais que c'est délicat; je ne sais même pas si le ministère des Finances pourrait répondre à cela avec ses statistiques et ses ordinateurs. Avez-vous une idée?

M. Needham: Des trois propositions, le point C aurait probablement l'impact le plus fort. Je pense logiquement que la plupart des affaires sont traitées au sein de la collectivité. Mais je ne pourrais pas vous donner de chiffre.

M. Dover: Notre rapport mentionne également un conflit lorsque vous invitez un client à dîner pour essayer de lui vendre vos services ou autre chose. Le montant n'est déductible qu'à 80 p. 100. Or, si vous lui faites un cadeau, comme par exemple une caisse de vin français, c'est déductible à 100 p. 100. Cela ne crée pas d'emplois.

Le président: Cela me rappelle une audience avec des témoins à propos de la taxe de vente. L'un des témoins est venu nous dire que ses bonbons étaient taxés tandis que les fabricants de barres granola ne l'étaient pas. Qu'a fait le ministre, il a imposé une taxe sur les barres granola.

M. Needham: C'est cohérent.

Le président: Ce que vous me dites c'est que si nous voulons attraper le client avec une caisse de vin, nous devrions imposer le vin également.

M. Dover: Ce n'est pas ce que vous proposez pour l'instant.

Le président: Non, je ne propose rien du tout. C'est le ministre qui propose et nous ne faisons qu'entendre des témoignages. C'est ce qui s'est passé avec ce type de témoignages la dernière fois que nous avons abordé la catégorie de dépenses dans laquelle une personne taxée en a dénoncé une autre qui ne l'était pas. La motion de voies et moyens suivante à imposer cette personne également.

M. Prud'homme: Ce n'est pas ce qu'a fait M. MacEachen.

Le président: Je ne peux rien faire s'il était incompetent.

M. de Jong: Monsieur le président, j'aimerais poser une question à propos de la réaction possible de l'Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation face à la phase deux de la réforme fiscale, qui comporte une taxe sur la valeur ajoutée, très vaste ou une taxe de transfert sur les entreprises ou peu importe le nom que vous choisirez d'utiliser, en particulier à propos des incidences que cela pourrait avoir sur l'industrie. S'il y avait une taxe sur les aliments et si vous avez une idée là-dessus, quels sont les types de restaurants qui seraient le plus touchés?

M. Frank: C'est une question typique. Je pense que tous les restaurants seraient touchés s'il y avait une taxe, qu'il s'agisse d'une taxe de transfert sur les entreprises ou d'une taxe sur la valeur ajoutée. Tous les restaurants seront touchés parce qu'il faudra augmenter immédiatement les prix de 6 à 8 p. 100. À mon avis, nous sommes dans un secteur sensible au comportement des

[Text]

businesses, I do not think we are as busy. I do not think our bottom line is as extravagant as some may think it to be. Every time we raise prices, we are cautious and anxious to see what customer reaction is going to be, because they do respond.

Consumers spend approximately 35% of their food dollars on meals away from home. If we put our prices up 4%, 5%, 6%, or 8%, they are not going to spend any less money; they are just going to spend it less often. If we have fewer meal occasions and sell fewer meals, then perhaps we are not going to need as many employees or perhaps we are not going to be able to refurbish our restaurant. There are any number of considerations.

I think if you ding us with a 20% penalty on business meals and then want to increase the price of restaurant meals by 6% or 8% or 10%—and we do not know what it is and so it is kind of hard to comment without knowing what the package is—

The Chairman: Wait a minute. Can we stop for a moment? You are not being dinged for 20%. You are being dinged for presumably the imputed tax that your customer might pay on 20% of your customer's expense, and if your customer was roughly at the maximum tax rate, which as a result of reform is roughly 45%, then the best your customer is going to pay is 80% of 45%, or 36% as a write-off value, or the "ding" can be no more than 9% at the best, and that is if your customer happens to be paying at the top marginal tax rate anywhere in the country.

• 2150

Mr. Frank: Mr. Chairman, in the material we submitted for your review and consideration, we feel the differential is some 27.1% in real terms—1987 versus 1988. Perhaps I was a little low when I said 20%; it is 27.1%. That in fact will be the difference. As a businessman, as someone who visits other restaurants to see what they do, and who buys a meal there, to me the additional cost is going to be 27.1%, without the effect of whatever the sales tax—

Mr. Needham: After tax.

Mr. Frank: —after tax; whatever the additional effect of what the sales tax is going to be.

The Chairman: Mr. Prud'homme I think always has some interesting comments to make.

Mr. Prud'homme: No, no, my leader is doing well. I came just to show support.

The Chairman: If no one else has further questions, I want to thank the witnesses for coming. We may have

[Translation]

consommateurs. Les gens disent que les restaurants sont très fréquentés. Je suis moi-même dans le milieu des restaurants et je possède quelque 17 entreprises, mais je ne pense pas que les clients sont si nombreux. Je ne crois pas que nos chiffres sont si exorbitants que certains pourraient le penser. Chaque fois que nous haussons nos prix, nous le faisons avec prudence et avec anxiété pour voir quelle sera la réaction des consommateurs car ils réagissent.

Les consommateurs dépensent environ 35 p. 100 de leur budget alimentaire pour des repas pris à l'extérieur. Si nous augmentons nos prix de 4, 5, 6 ou 8 p. 100, ils ne dépenseront pas moins d'argent mais ils la dépenseront moins souvent. Si nous avons moins de clients et si nous servons moins de repas, nous n'aurons alors peut-être pas besoin d'autant d'employés ou ne seront peut-être pas en mesure de remettre notre restaurant à neuf. Il y a beaucoup d'éléments à prendre en considération.

À mon avis, si vous nous imposez une pénalité de 20 p. 100 sur les repas d'affaires et si vous voulez ensuite faire augmenter le prix des repas au restaurant de 6 ou 8 ou 10 p. 100—et nous ne savons pas ce qu'il en sera et il est donc difficile de faire des commentaires sans connaître l'ensemble de la situation. . .

Le président: Un instant. Pouvons-nous nous arrêter un instant? Vous n'allez pas être frappés par une réduction de 20 p. 100. Vous allez être touchés présumément pour l'impôt imputé que votre client pourrait payer sur 20 p. 100 des dépenses de votre client, et si votre client payait à peu près le taux d'imposition maximal, qui par suite de la réforme atteindrait environ 45 p. 100, alors le maximum que votre client aura à payer est de 80 p. 100 de 45 p. 100, soit 36 p. 100 comme valeur à déduire, ou le «choc» ne peut pas être supérieur à 9 p. 100 au mieux, et c'est dans le cas où votre client est imposé au taux d'impôt marginal supérieur n'importe où au Canada.

M. Frank: Monsieur le président, dans la documentation que nous avons déposée pour votre information, nous pensons que l'écart se situe à 27,1 p. 100 en chiffres réels—en 1987 comparativement à 1988. Je minimisais peut-être un peu en parlant de 20 p. 100 puisqu'il s'agit de 27,1 p. 100. Ce sera en fait l'écart. En tant qu'homme d'affaires, qui visite d'autres restaurants pour voir ce qu'ils font et qui paie des repas, le coût supplémentaire sera de 27,1 p. 100 pour moi, sans l'incidence d'une quelconque taxe de vente. . .

M. Needham: Après impôt.

M. Frank: . . . après impôt; quelle que soit l'incidence supplémentaire que pourra avoir la taxe de vente.

Le président: Je pense que M. Prud'homme a toujours des commentaires intéressants à faire.

M. Prud'homme: Non, non, mon chef se débrouille très bien. Je suis simplement ici pour l'appuyer.

Le président: Si personne d'autre n'a de questions à poser, je voudrais remercier les témoins qui sont venus

[Texte]

been a bit flippant or teasing with you, but we understand the problem because most of us have been in the private field before and most of us have had credit cards and most of us have written off expenses. I am sure all of us have used the services of you and your colleagues. Thank you very much for your presentation, it is most helpful.

The meeting is adjourned. We will be back here tomorrow morning at 9.30.

[Traduction]

ici. Nous avons peut-être été un petit peu irrévérencieux ou taquins avec vous, mais nous comprenons bien le problème car la plupart d'entre nous viennent du secteur privé et ont eu des cartes de crédit, et la plupart d'entre nous ont déduit des dépenses. Je suis certain que nous avons tous eu recours à vos services et à ceux de vos collègues. Merci beaucoup pour votre exposé qui a été très utile.

La séance est levée. Nous reprendrons ici demain matin à 9h30.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES

From the Canadian Paraplegic Association:

Mary Louise Dickson, O.C., Director of CPA;

David Black, Executive Director of the Advocacy
Resource Centre for the Handicapped.

*From the Canadian Restaurants and Foodservice
Association:*

William Frank, President;

Douglas Neeham, Executive Vice-President;

William Dover, Chairman, Government Affairs
Committee.

TÉMOINS

De l'Association canadienne des paraplégiques:

Mary Louise Dickson, c.r., directrice;

David Black, directeur général du Advocacy Resource
Centre for the Handicapped.

*De l'Association canadienne des restaurateurs et des
services d'alimentation:*

William Frank, président;

Douglas Neeham, vice-président exécutif;

William Dover, président, comité des Affaires
gouvernementales.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 91

Thursday, September 3, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 91

Le jeudi 3 septembre 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on**Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finance and Economic Affairs

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livres blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 3, 1987
(116)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 9:33 o'clock a.m. this day, in Room 269 (West Block) the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, Aideen Nicholson and Norman Warner.

In attendance: From the Committee's Research Staff: C. David Weyman, Research Director (Tax Reform); H. Bert Waslander, Research Director; France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher and Edwin Kroft, Research Officers.

Witnesses: From the Canadian Life and Health Insurance Association: Earl H. Orser, Chairman; Robin B. Leckie, Chairman, Task Force on Tax Policy; Gerald Devlin, President; James Witol, Vice-President.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70*).

Earl H. Orser made an opening statement.

By unanimous consent, it was agreed,—That, in accordance with the special order adopted by the House of Commons on Wednesday, September 2, 1987, and in order to allow Members to attend question period at 11:00 o'clock a.m., the witnesses scheduled to appear after that time be delayed until 2:00 o'clock p.m. this day.

Questioning of the the witnesses resumed.

At 11:02 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(117)

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 2:01 p.m. this day, in Room 269 (West Block) the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, Aideen Nicholson, Geoff Wilson and Norman Warner.

In attendance: From the Committee's Research Staff: C. David Weyman, Research Director (Tax Reform); H. Bert Waslander, Research Director; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, and Anthony Knill, Research Officers.

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 3 SEPTEMBRE 1987
(116)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 9 h 33, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn, (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, directeur de recherche; France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher et Edwin Kroft, attachés de recherche.

Témoins: De l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes: Earl H. Orser, président; Robin B. Leckie, président, Groupe de travail sur la politique fiscale; Gerald Devlin, président; James Witol, vice-président.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'examen du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (Voir *Procès-verbal et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Earl H. Orser fait une déclaration liminaire.

Par consentement unanime, il est convenu,—Que, conformément à l'ordre spécial adopté par la Chambre des communes le mercredi 2 septembre 1987 et pour permettre aux membres du Comité d'assister à la période des questions à 11 heures, la comparution des témoins prévue pour cette période sera reportée à 14 heures.

L'audition des témoins reprend.

À 11 h 02, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(117)

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 14 h 01, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Don Blenkarn (président).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Simon de Jong, Raymond Garneau, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan, Aideen Nicholson, Geoff Wilson et Norman Warner.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, directeur de recherche (Réforme fiscale); H. Bert Waslander, directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer et Anthony Knill, attachés de recherche.

Witnesses: From Mutual Life of Canada: Jack Masterman, President and Chief Executive Officer; Austin Fricker, Vice-President, Finance; Robert Astley, Executive Vice-President. *From London Life Insurance Company:* Earl Orser, President and Chief Executive Officer; Norman Epp, Vice-President. *From the Manufacturers' Life Insurance Company:* E. Sidney Jackson, Chairman of the Board; Robin B. Leckie, Senior Vice-President and Chief Actuary; H. David Allen, Vice-President and Chief Financial Officer, Canadian Operations. *From Life Underwriters Association of Canada:* Robert Templeton, Chairman and Chief Executive Officer; Karl Keihack, Vice-President, Taxation; Floyd Murphy, Chairman of the Taxation and Legislation Committee. *From Sun Life Assurance Company of Canada:* Thomas Galt, Chairman; Jules Dukadz, Assistant Vice-President, Taxation and Research; John Gardner, President; Steve Browne, Vice-President, Investments; John McNeil, Deputy Chairman.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70*).

Jack Masterman from Mutual Life of Canada made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 2:40 o'clock p.m., Earl Orser from London Life Insurance Company made an opening statement and, with the other witness, answered questions.

At 3:10 o'clock p.m., Sidney Jackson from Manufacturers Life Insurance Company made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 3:40 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 3:45 o'clock p.m., the sitting resumed.

Robert Templeton from the Life Underwriters Association of Canada made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 4:40 o'clock p.m., Thomas Galt from Sun Life Assurance Company of Canada made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 5:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee
Richard Chevrier
Committee Clerk

Témoins: De la Mutuelle du Canada: Jack Masterman, président et directeur général; Austin Fricker, vice-président, Finances; Robert Astley, vice-président exécutif. *De la compagnie d'assurance London Life:* Earl Orser, président et directeur général; Norman Epp, vice-président. *De la compagnie d'assurance-vie Manufacturers:* E. Sidney Jackson, président du Conseil d'administration; Robin B. Leckie, vice-président principal et actuaire en chef; H. David Allen, vice-président et directeur financier en chef, Affaires canadiennes. *De l'Association des assureurs-vie du Canada:* Robert Templeton, président du Conseil d'administration et directeur général; Karl Keihack, vice-président, Relations avec les gouvernements; Floyd Murphy, président du Comité de la fiscalité et de la législation. *De la Sun Life du Canada compagnie d'assurance-vie:* Thomas Galt, président; Jules Dukadz, vice-président adjoint, Fiscalité et recherche actuarielle; John Gardner, président; Steve Browne, vice-président, Placements; John McNeil, président délégué.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'examen du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbal et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Jack Masterman, de la Mutuelle du Canada, fait une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 14 h 40, Earl Orser, de la compagnie d'assurance London Life, fait une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 15 h 10, Sidney Jackson, de la compagnie d'assurance-vie Manufacturers, fait une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 15 h 40, la séance est suspendue.

À 15 h 45, la séance reprend.

Robert Templeton, de l'Association des assureurs-vie du Canada, fait une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 16 h 40, Thomas Galt, de la Sun Life du Canada compagnie d'assurance-vie, fait une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 17 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière
Greffier de Comité
Richard Chevrier

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Thursday, September 3, 1987

• 0932

The Chairman: I call the meeting to order. We are continuing with our hearings on the white paper on tax reform under Standing Order 96.(2).

Our first witness today is the Canadian Life and Health Insurance Association Inc., represented by Earl H. Orser, chairman; Robin B. Leckie, chairman of the task force on tax policy; our friend Gerald Devlin, president; and James Witol, vice-president, tax and research.

Mr. Orser, I think you have an opening statement. Our rules are to keep the opening statement within five minutes. I understand you need six and a half, so carry on.

Mr. Earl H. Orser (Chairman, Canadian Life and Health Insurance Association Inc.): Thank you, Mr. Chairman. We do appreciate the fact that your committee has invited representatives of our industry to appear before your public hearings. I think all of us share a concern that in the entire tax reform package, the problems that emerge from the life insurance sector are serious.

You have introduced my associates here, and I need not do it again. I just want to say, Mr. Chairman, something I would like everybody to understand: we are not here to whine about corporate taxes. We support the direction of the white paper on tax reform, but we certainly do question the particular means chosen to raise taxes from life insurance policy owners and life insurance companies, in comparison with others in the financial sector. We do support the government's policy to create a better balance in personal and corporate taxes, and we want this to be on the record.

We also recognize the goal to have the financial services sector to pay an increased share of corporate taxes, as long as it is fair among financial institutions. Mr. Chairman, we are strongly opposed to the 15% income tax. It is not a corporate tax. In effect, it is one that will be borne by policyholders, and I will allude to this a little later this morning.

• 0935

These hearings were referred to in the House of Commons yesterday in the Question Period, and that is referring to one of the key issues. Mr. Wilson responded to a question and said it is very clear that the tax is at the company level. Well, Mr. Wilson is wrong, and we told

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le jeudi 3 septembre 1987

Le président: La séance est ouverte. Nous poursuivons nos audiences consacrées au Livre blanc sur la réforme fiscale en vertu du Règlement 96.(2).

Notre premier témoin aujourd'hui est la Canadian Life and Health Insurance Association Inc., représentée par Earl H. Orser, président; Robin B. Leckie, président du Groupe de travail sur la politique fiscale; notre ami, Gerald Devlin, président; et James Witol, vice-président, impôt et recherche.

Monsieur Orser, je crois que vous avez une déclaration d'ouverture à faire. Nous avons pour règle de ne pas dépasser cinq minutes. Si je comprends bien, vous avez besoin de six minutes et demie. Vous avez donc la parole.

M. Earl H. Orser (président, Canadian Life and Health Insurance Association Inc.): Merci, monsieur le président. Nous nous réjouissons du fait que votre Comité ait invité des représentants de notre industrie à comparaître à vos audiences publiques. Je crois que nous sommes tous d'accord pour reconnaître que, dans le contexte général de la réforme fiscale, les problèmes du secteur de l'assurance-vie sont graves.

Je ne présenterai pas mes collègues puisque vous l'avez déjà fait. Je tiens simplement à dire, monsieur le président, quelque chose que je voudrais que tout le monde comprenne bien: nous ne sommes pas ici pour pleurnicher à cause des impôts des sociétés. Nous sommes d'accord avec l'orientation du Livre blanc sur la réforme fiscale, mais nous ne le sommes certainement pas en ce qui concerne les moyens choisis pour imposer les détenteurs de police d'assurance-vie et les compagnies d'assurance-vie, par rapport aux autres éléments du secteur financier. Nous sommes favorables à la politique du gouvernement qui vise à créer un meilleur équilibre entre les impôts des particuliers et ceux des sociétés, et nous tenons à ce que cela apparaisse au procès-verbal.

Nous acceptons également l'objectif qui consiste à faire assumer par le secteur des services financiers une part accrue des impôts des sociétés, tant qu'elle sera équitablement répartie entre les diverses institutions financières. Monsieur le président, nous sommes fermement opposés à l'impôt de 15 p. 100 sur le revenu. Ce n'est pas un impôt sur le revenu des sociétés. En fait, c'est un impôt qui frappe les assurés, et j'y reviendrai un peu plus tard, ce matin.

Au cours de la période de questions à la Chambre des communes, hier, on a évoqué un des points clés de ces audiences. En réponse à une question, M. Wilson a déclaré qu'il est très clair que l'impôt vise les sociétés. Eh bien, M. Wilson se trompe, et c'est ce que nous lui avons

[Text]

him that in his office a week ago Thursday. This investment income tax is a tax on the life insurance policyholder, and I will return to that. We did want to get that established.

The people who buy most life insurance policies issues each year are predominantly middle- and lower-income earners. These are the same people the tax reform is attempting to assist through lower taxes and a system of tax credits, so it is difficult for us to understand why a tax would be proposed that would have a direct impact on this group.

The investment tax of course was included in the ways and means motion. These issues have to be resolved very quickly and there is a short fuse on all of this, but I do want to emphasize that our industry is prepared and willing to work with the Minister of Finance and his officials, your research staff and others. We are prepared to do so on the basis that there must be a fair and equitable spreading of the tax burden throughout the corporate sector.

Your committee has already reviewed the background and history of life insurance taxes with Finance Department officials, and maybe we can get into that a little more during the discussion.

There is one point I think should be made with regard to the taxation of policy owners. As a result of the 1981 budget, in 1981 over into 1982, the Department of Finance modified its direct taxation of policyholders by recognizing that a distinction should be made between those insurance policies that are savings oriented and those that are very obviously intended to provide for the financial protection and security of beneficiaries.

The investment income tax is a return, really, to the theory that life insurance is like all other financial instruments: there is nothing special or socially valuable about it. It revives taxation of policy owners on exempt policies. It revives taxation of policy owners, really, through the back door. You will remember that what we call exempt policies were the way they were defined by Department of Finance rules in 1982.

We really had thought this issue was settled, that the taxation of policyholders as distinct from a corporate tax had been resolved sensibly and fairly and there would be stability for the future. Now we find this is not the case.

Turning to the question of corporate taxation, we are well aware of the belief that life insurance companies and other financial institutions have not been carrying their fair share but we do contend that life insurance insurers had been paying more in taxes over the past five years than other financial institutions. We do not want to dwell on the past, we want to look at the future here. As we understand the white paper, the objective was to create a

[Translation]

dit dans son bureau, jeudi dernier. Cet impôt sur le revenu des placements est un impôt qui frappe le détenteur d'une police d'assurance-vie, et j'y reviendrai également. Nous tenions à bien le préciser.

Chaque année, ce sont surtout les personnes à revenu faible ou moyen qui achètent des polices d'assurance. Ce sont précisément elles que la réforme fiscale s'efforce d'aider en réduisant des impôts et en créant un système de crédits d'impôt; nous avons donc du mal à comprendre pourquoi l'on propose un impôt qui aurait un effet direct sur ce groupe.

L'impôt sur les placements a naturellement été inclus dans la motion de voies et moyens. Ces questions doivent être réglées très rapidement car elles sont explosives, mais je tiens à souligner que notre industrie est tout à fait disposée à collaborer avec le ministère des Finances et ses fonctionnaires, vos chercheurs et d'autres. Nous sommes prêts à le faire à condition que le fardeau de l'impôt soit équitablement réparti entre les diverses sociétés.

Votre Comité a déjà passé en revue le texte et l'historique de l'imposition des assurances-vie avec des représentants du ministère des Finances, et nous pourrions peut-être voir cela plus en détail au cours de la discussion.

Une remarque me paraît s'imposer à propos de l'imposition des assurés. À la suite du budget de 1981, en 1981 et en 1982, le ministère des Finances a modifié son système d'imposition directe des détenteurs de polices d'assurance en reconnaissant la nécessité d'une distinction entre les polices d'assurance qui ont pour objet de constituer des économies et celles qui sont manifestement destinées à assurer la protection et la sécurité financière des bénéficiaires.

L'impôt sur le revenu des placements est, en fait, un retour à la théorie selon laquelle l'assurance-vie est comme n'importe quel autre instrument financier: elle n'a rien de spécial ni aucune valeur sociale particulière. Cela rétablit l'imposition des polices d'assurance exonérées. C'est en fait un moyen détourné de rétablir l'imposition des détenteurs de polices d'assurance. Vous vous souviendrez que ce que nous appelons une police d'assurance exonérée répond à la définition qu'en a donnée le ministère des Finances en 1982.

Nous croyions vraiment que la question de l'imposition des détenteurs de polices d'assurance, une notion distincte d'un impôt sur les sociétés, avait été réglée de manière juste et raisonnable et que l'on pourrait compter sur une situation stable à l'avenir. Nous constatons aujourd'hui qu'il n'en est rien.

Quant à l'impôt sur les sociétés, nous savons fort bien que certains croient que les compagnies d'assurance-vie et les autres institutions financières n'ont pas assumé la part du fardeau qui leur revenait. Mais nous soutenons que les premières paient plus d'impôt, depuis cinq ans, que les autres institutions financières. Nous ne tenons pas à nous appesantir sur le passé, nous nous intéressons uniquement à l'avenir. Si nous comprenons bien le Livre blanc,

[Texte]

new system of corporate taxes and the end result was to be a fair share distributed among all financial institutions. However, that really is not what emerged.

The white paper indicates that life insurance companies will be paying for two-thirds of the share of the new taxes from the financial sector over the next five years. In dollar terms, our share would be \$2.2 billion of a total of \$3.4 billion to be raised from the financial sector. Even if you take the investment income tax out of the calculation on the basis that it will be paid by policyholders, the share of new taxes paid by life insurers over the next five years stays pretty close to 50%; that is the proportion of the total to be paid by the financial sector. These figures, by the way, are based on projections made by the Department of Finance. These are not our numbers.

It is interesting to look at it another way, and that is to compare assets. The outcome is that life insurers will end up paying well over ten times the additional burden of banks and trust companies relative to asset size.

• 0940

We know there is a tendency among some officials in Ottawa to downplay the unique function of life insurance as a means of financial protection. I have heard it said that with financial reregulation life companies will be the same as other financial institutions and their product should be treated the same. It is true that many insurers are moving into broader lines of products of a savings or investment nature, but those instruments under the proposals will be taxed on the same basis as any others offered by any other financial institution.

We should remember that even if exempt life insurance policies are surrendered, they are taxed as well. The only way the so-called inside buildup escapes taxes is when the policy is held until the death of the policyholder. The policyholder does not benefit, but only his or her beneficiary.

Life insurance purchased for protection still remains a special form of financial security based on guarantees which may extend over decades. It performs a social role in providing individuals with the means to safeguard their beneficiaries from financial loss. It is an alternative to expanding social programs. It is not a form of savings or investment in the usual sense. Surely we can accept that the tax treatment given to pensions and RRSPs is equally valid in social terms for life insurance bought for protection.

[Traduction]

l'objectif était de créer un nouveau système d'impôt sur les sociétés qui serait également réparti entre toutes les institutions financières. Le résultat est cependant différent.

Le Livre blanc précise que les compagnies d'assurance-vie paieront deux tiers des nouveaux impôts qui frappent le secteur financier au cours des cinq prochaines années. En dollars, notre part serait de 2,2 milliards de dollars sur un total de 3,4 milliards de dollars prélevés sur le secteur financier. Même si vous ne tenez pas compte de l'impôt sur le revenu de placement en partant du principe qu'il sera payé par les assurés, la part des impôts nouveaux assumés par des compagnies d'assurance-vie, au cours de ces cinq prochaines années, demeure très voisine de 50 p. 100 de ce que paiera l'ensemble du secteur financier. Je signale en passant que ces chiffres sont fondés sur les prévisions du ministère des Finances. Ce ne sont pas nos chiffres.

Il est intéressant d'examiner la question sous un autre angle, en comparant les actifs. Le résultat est que les compagnies d'assurance-vie finiront par payer plus de 10 fois le fardeau additionnel imposé aux banques et aux sociétés de fiducie en fonction de l'importance de leur actif.

Nous savons que certains fonctionnaires à Ottawa ont tendance à ramener la fonction tout à fait particulière de l'assurance-vie à un simple moyen de protection financière. J'ai entendu dire que la déréglementation financière fera que les sociétés d'assurance-vie seront considérées au même titre que d'autres institutions financières et que leur produit sera traité de la même façon. Il est vrai que de nombreux assureurs diversifient leurs produits et s'intéressent aujourd'hui à l'épargne ou aux placements, mais, en vertu des propositions, ces instruments seront imposés de la même manière que n'importe quel autre produit offert par une institution financière.

Il faut se rappeler que même en cas de rachat, les politiques d'assurance-vie sont également imposées. Le seul moyen d'éviter que les montants accumulés soient imposés est de conserver la police jusqu'à la mort de son détenteur. C'est donc son bénéficiaire, et non lui, qui en profite.

L'assurance-vie achetée, parce qu'elle constitue une protection, demeure une forme spéciale de sécurité financière fondée sur des garanties qui peuvent couvrir plusieurs décennies. Elle remplit un rôle social car elle fournit aux particuliers les moyens de protéger leurs bénéficiaires contre une perte financière. Cette assurance constitue donc une solution de rechange à l'extention des programmes sociaux. Ce n'est pas une forme d'épargne ou de placement au sens habituel du terme. Je ne vois pas pourquoi l'on ne reconnaîtrait pas que, sur le plan social, le régime fiscal accordé aux pensions et aux Régimes enregistrés d'épargne-retraite ne vaudrait pas pour les assurances-vie achetées à des fins de protection.

[Text]

I am arguing there is a balance between desirable social policy and sound tax policy. Taxation of life insurance has always been on the basis that it is in the country's interest to encourage responsibility and individual self reliance. It is our hope the fundamental role of life insurance will not be overlooked in what gets to be a bit of an exotic world of tax theory.

Mr. Chairman, I believe you have summaries of our brief before you. We have some charts which highlight some of the data in our brief and some of the data to which I have referred this morning. The clerk has received them and they have been distributed to you. Jim Witol is ready to review them if it is your wish. I think they highlight some of the numbers reasonably well. This concludes my remarks. If you would like us to highlight the charts, we will do so.

The Chairman: Before you go on, Mr. Orser, I want to announce that there was a change in the House format rules for today. It necessitates a change in the committee proceedings. The consequence is that this meeting will last from 9.30 a.m. to 11 a.m. The committee will respond to the bell and go to Question Period at 11 a.m. instead of at 2 p.m. The committee's hearing will commence not at 3.30 p.m., but at 2 p.m.

The first witness this afternoon will be the Mutual Life Assurance Company of Canada at 2 p.m., followed by London Life Insurance Company, the Life Underwriters Association of Canada, and Sun Life Assurance Company of Canada. Instead of carrying on at 11 a.m. and going until 12.30 p.m., we are going to start at 2 p.m., go right through until 6 p.m. and then break.

Our first questioner on this issue is Paul McCrossan.

Mr. McCrossan: Thank you, Mr. Chairman. I propose to go on at some length, because the presentation the industry made is asking the committee to recommend the elimination of a tax which amounts to some \$300 million a year. I think it is the largest request we have before the committee and I think it deserves detailed examination.

• 0945

The briefs from the life insurance industry deal to a large extent with the proposed part 12 tax. They do not deal to any great extent with the current and modified part one tax, the general corporate tax. But it is the general corporate tax, of course, which has generated these minuscule revenues that were alluded to in your opening remarks from all the financial institutions.

So what I propose to do to determine where we go from here is to look at where we have been. Why have the taxes been so low? What are the structural flaws, or what are the structural reasons why no tax has been paid? How

[Translation]

Je soutiens qu'il existe un équilibre entre une politique sociale désirable et une scène politique fiscale. On a toujours considéré que l'imposition des assurances-vie se justifiait par l'intérêt du pays à encourager la responsabilité et l'autonomie individuelle. Nous espérons que le rôle fondamental de cette assurance ne sera pas oublié dans l'atmosphère rarifié de cette nouvelle théorie fiscale.

Monsieur le président, vous avez, je crois, des sommaires de notre mémoire devant vous. Ils contiennent des tableaux qui illustrent certaines des données de notre mémoire et certaines de celles auxquelles j'ai fait allusion ce matin. Le greffier a reçu ces sommaires et vous les a remis. Jim Witol est prêt à les passer en revue avec vous, si vous le désirez. Je crois qu'il font assez bien ressortir certains chiffres. J'en ai terminé. Nous commenterons ces tableaux, si vous le désirez.

Le président: Avant que vous ne poursuiviez, monsieur Orser, je tiens à annoncer qu'il y a eu un changement des règlements en vigueur à la Chambre aujourd'hui, qui exigent une modification des débats de ce Comité. L'audience de ce matin se déroulera donc de 9h30 à 11 heures. Le Comité répondra à l'appel de la cloche et participera à la période de questions à 11 heures au lieu de 14 heures. L'audience du Comité commencera à 14 heures, au lieu de 15h30.

Le premier témoin, cet après-midi, sera la Mutual Life Assurance Company of Canada qui comparaitra à 14 heures; elle sera suivie par la London Life Insurance Company, l'Association des assureurs-vie du Canada, et la SunLife Insurance Company of Canada. Au lieu de continuer à 11 heures et de poursuivre jusqu'à 12h30, nous commencerons à 14 heures et poursuivrons notre rôle jusqu'à 18 heures avant de lever la séance.

C'est M. Paul McCrossan qui va poser la première question.

M. McCrossan: Merci, monsieur le président. J'ai l'intention de m'étendre sur cette question, car ce que l'industrie de l'assurance demande au Comité, c'est de recommander l'élimination d'un impôt qui représente environ 300 millions de dollars par an. Je crois que sur le plan des chiffres, il s'agit là de la demande la plus importante qui ait été soumise au Comité et j'estime qu'elle mérite un examen détaillé.

Les mémoires de l'industrie de l'assurance-vie consacrent beaucoup de place à l'impôt proposé à la partie 12. Ils ne s'attardent pas sur l'impôt actuel et modifié de la Partie 1, l'impôt général des sociétés. Mais c'est celui-ci, bien sûr, qui a fourni ces recettes minuscules provenant de toutes les institutions financières auxquelles vous avez fait allusion dans votre déclaration d'ouverture.

Donc, pour déterminer où nous allons, j'ai l'intention d'examiner où nous en étions auparavant. Pourquoi les impôts ont-ils été si faibles? Quelles sont les lacunes structurelles, ou les raisons structurelles qui expliquent

[Texte]

do the part one proposals impact on what tax would be paid under general income tax? Then we would come around to the part 12 tax in summary. Because this is going to take a little while, and not wanting to hog all the time of the committee, if the committee feels I am getting off base, I would invite any member to interrupt me at any time. But I think this has to be developed in a sort of logical sequence.

I wonder if we could then start with the issue of why the industry, financial and general, but insurance in particular, has not been paying taxes when it has been reporting profits to shareholders and policyholders. I have the tax figures for 1980 to 1984—I guess they are the most recent available to me—and the life insurance industry paid in each of those five years an average of roughly \$20 million to \$25 million in taxes. The run of figures was \$26 million in 1980, \$19 million in 1981, \$21 million in 1982, \$25 million in 1983, and \$40 million in 1984.

The assets of the life insurance industry—Canadian assets, now—seem to be running, over the same period, at the \$70 billion to \$88 billion mark, and the net income reported, through Statistics Canada, on Canadian operations seems to range in the level of upwards of \$500 million a year. The figures I had were 1980, \$578 million; 1981, \$518 million; 1982, \$552 million; 1983, \$785 million; and 1984, \$643 million.

So we are seeing taxes collected, as opposed to income reported, of around \$20 million to \$25 million. We are seeing income reported on Canadian operations of \$550 million. The effective tax rate is running at just under 5% for the industry as a whole. So first of all, I wonder if we could examine the issue of why no corporate tax has been paid by the industry; because I do not think most Canadians accept, on the face of it, that a tax rate under 5% is an appropriate tax rate.

It has been suggested in some of the briefs that the major factor is the non-taxation of intercorporate dividends. It has also been suggested that the tax treatment of bond gains and losses on trading, as opposed to the statement treatment, accounts for a lot of the difference. On the other hand, the Finance Department people feel artificial devices to play with the Canadian Investment Fund, with timing of assets and designation of assets have allowed the companies to avoid tax. So I wonder if I could have your comments, from your perspective, on why the industry is not paying tax currently.

Mr. Orser: Mr. Chairman, as you commented, Mr. Robin Leckie of Manulife has been the chairman of our task force, and they have been into these data a fair bit. I

[Traduction]

qu'aucun impôt n'ait été payé? Quel est l'effet des propositions de la Partie 1 sur les impôts qui seraient payés dans le cadre de l'impôt général sur le revenu? Nous en viendrons ensuite à l'impôt de la partie 12 au sommaire. Comme cela va nous demander pas mal de temps, et que je ne tiens pas à l'accaparer, j'invite les membres de ce Comité à m'interrompre dès qu'ils jugeront que je sors du sujet. Mais je crois que les choses doivent être présentées dans un ordre logique.

Peut-être pourrions-nous commencer par la question de savoir pourquoi l'ensemble de l'industrie financière, mais celle de l'assurance en particulier, ne payait pas d'impôts alors qu'elle annonçait des profits à ses actionnaires et à ses assurés. J'ai devant moi les chiffres des impôts de 1980 à 1984—ce sont les plus récents dont je dispose—or, au cours de ces cinq années, l'industrie de l'assurance-vie a payé en moyenne 20 à 25 millions de dollars d'impôts, décomposés comme suit, 26 millions de dollars en 1980, 19 millions en 1981, 21 millions en 1982, 25 millions en 1983, et 40 millions en 1984.

Les actifs de l'industrie de l'assurance-vie—je précise, des actifs canadiens—semblent, au cours de la même période, être de l'ordre de 70 à 88 milliards de dollars, et le revenu net déclaré, selon Statistique Canada, pour les opérations canadiennes, semble dépasser 500 millions de dollars par an. Les chiffres que j'ai obtenus sont les suivants: 578 millions de dollars en 1980; 518 millions de dollars en 1981; 552 millions de dollars en 1982; 785 millions de dollars en 1983; et 643 millions de dollars en 1984.

Les impôts perçus, et non pas le revenu déclaré, se situent entre 20 et 25 millions de dollars pour un revenu de 550 millions de dollars, pour les opérations canadiennes. Le taux d'imposition effectif est donc légèrement inférieur à 5 p. 100 pour l'ensemble de l'industrie. Je me demande donc si nous pourrions commencer par voir pourquoi cette industrie n'a pas payé l'impôt des sociétés. Je ne pense pas en effet que la plupart des Canadiens acceptent, compte tenu de la situation, qu'un taux d'imposition de moins de 5 p. 100 est approprié.

Selon certains des mémoires, le principal facteur est la non-imposition des dividendes intersociétés. On a également dit que le traitement fiscal des gains et des pertes dus aux ventes de cautions, à la différence du traitement des déclarations, explique une bonne partie de la différence. En revanche, le ministère des Finances estime que, pour éviter de payer des impôts, les compagnies d'assurance ont utilisé des biens artificiels leur permettant de manipuler le Fonds de placement canadien, le choix du moment pour les actifs et leur désignation. J'aimerais donc que vous me donniez votre point de vue et m'expliquiez pourquoi l'industrie ne paie pas actuellement d'impôts.

M. Orser: Monsieur le président, comme vous l'avez fait remarquer, M. Robin Leckie de ManuVie a présidé notre groupe de travail, qui a étudié ces données de fort

[Text]

would like Mr. Leckie to comment on the member's question.

• 0950

Mr. Robin B. Leckie (Chairman, Task Force on Tax Policy, Canadian Life and Health Insurance Association Inc.): Thank you. I would be delighted to attempt an answer to the question. The reasons given by Mr. McCrossan are correct. They are significant factors in Canadian life insurance companies' not paying what is generally regarded as a reasonable amount of tax. The flow-through of intercorporate dividends, both common and preferred, has certainly been a factor. The capital cost allowances taken on real estate developments have been a factor.

One of the big factors has been realized bond losses throughout most of the period referred to. These would now be bond gains in the period of declining interest rates. However, the companies can select when they will realize either losses or gains, and there is no doubt that the losses were taken to cut down on the taxes payable.

The principal reason for the multinational companies—the largest, not all, but many of the large companies in Canada—not paying taxes are deficiencies in the rules defining Canadian income. We have voluntarily been working with the Department of Finance in advising them how these deficiencies have arisen and how the companies have been using the deficiencies and how they could be corrected.

The proposals in the tax reform package have more than corrected and have certainly eliminated all possibility of distorting Canadian income in the future. And I am sure that in some of the presentations, in either this one or the company presentations, there will be some issues raised as to the fact that the Finance Department may have gone slightly too far. But we wanted to get corrected the ability to abuse, if that is the right word, the intent of defining Canadian income in future for multinational companies. That certainly has been a factor in reducing to a low amount or even zero the taxable income of the multinational companies.

Mr. Attewell: Could I just ask a supplementary question? Is it possible to give us some estimate of the size or the nature of the four or five reasons you have mentioned? You talked about depreciation. Incidentally, did you mention the intercorporate dividends because those companies are not shown on a consolidated basis in the results?

Mr. Leckie: I do not think it would be because it is not consolidated. It is just that the investment income of insurance companies is highly leveraged down into the profit, and this means that as long as you have any significant amount of stocks, either preferred or common, they will in fact reduce taxable income to virtually nothing, at least in the past. I think the preferred share

[Translation]

prés. J'aimerais que M. Leckie réponde à la question du député.

M. Robin B. Leckie (président du Groupe de travail sur la politique fiscale, *Canadian Life and Health Insurance Association Inc.*): Merci. Je serais ravi d'essayer de répondre à cette question. Les raisons invoquées par M. McCrossan sont correctes. Elles jouent un rôle important dans le fait que les compagnies d'assurance-vie canadiennes ne paient ce que l'on considère en général comme un impôt raisonnable. Les dividendes intersociétés, tant ordinaires que privilégiés, ont joué un rôle, et les allocations du coût en capital pour les promotions immobilières aussi.

Les pertes de cautions subies pendant toute la période en cause ont été un des principaux facteurs. Ce seraient maintenant des gains au cours de la période de baisse des taux d'intérêt. Cependant, les compagnies peuvent décider du moment où elles réaliseront leurs pertes ou leurs gains, et il est déniéable qu'elles ont utilisé les pertes pour réduire le montant des impôts à payer.

La raison principale pour laquelle les sociétés multinationales—sinon la totalité, du moins un grand nombre des plus importantes au Canada—ne paient pas d'impôt tient aux lacunes des règlements qui définissent le revenu canadien. Nous avons volontairement collaboré avec le ministère des Finances pour lui expliquer comment ces lacunes sont apparues, comment elles ont été exploitées par les compagnies d'assurance et comment elles pourraient être corrigées.

Les propositions contenues dans le projet de réforme fiscale y ont plus que remédié et ont certainement éliminé toute possibilité de distorsion du revenu canadien à l'avenir. Je suis d'ailleurs certain que dans la majorité des exposés, qu'il s'agisse de celui-ci ou de ceux des compagnies d'assurance, on mentionnera le fait que le ministère des Finances est peut-être allé un peu trop loin. Nous tenions cependant à ce que l'on corrige la possibilité d'exploiter indûment à l'avenir, si c'est le terme approprié, la définition du revenu canadien et son objet, en ce qui concerne les sociétés multinationales. Cela a certainement contribué à ramener presque à zéro, ou même à zéro, le revenu imposable de ces sociétés.

M. Attewell: Pourrais-je poser une question supplémentaire? Pourriez-vous nous donner une estimation de l'importance ou de la nature des quatre ou cinq raisons que vous avez mentionnées? Vous avez parlé de dépréciation. A ce propos, avez-vous mentionné les dividendes intersociétés parce que les résultats de ces sociétés n'apparaissent pas sous forme consolidée?

M. Leckie: Je ne pense pas que ce soit là la raison. Cela tient simplement au fait que les compagnies d'assurance utilisent largement le revenu de placement comme levier pour réduire les profits, ce qui signifie que tant que vous avez un nombre important d'actions, ordinaires ou privilégiées, le revenu imposable se trouve en fait réduit pratiquement à zéro; c'était du moins le cas dans le passé.

[Texte]

rules will now correct that. I cannot give you a breakdown. The reason I cannot give you a breakdown is—

Mr. Attewell: Excuse me. A number of factors have brought you down from say a 50% rate to 5%. Surely there is some way of estimating ballpark figures of what these factors are.

Mr. Leckie: For the Canadian-only companies, it has to be all of the reasons I gave, excluding the deficiencies in calculating Canadian income. For the multinationals, I suspect that the deficiencies in the Canadian investment income are the prime reason for the reduction of taxable income to zero. These companies do not need to use the intercorporate dividends to any great extent.

Mr. de Jong: Do you have any idea how much revenue the changes in Mr. Wilson's white paper, both in terms of straightening out some of the deficiencies in defining Canadian corporate income and in terms of the changes in preferred shares, would create for the government? How many more dollars in taxes would be paid because of those changes?

Mr. Leckie: For each one of those changes?

Mr. de Jong: Yes. Is it possible to get a ballpark figure on the significance of those changes to the life insurance industry?

• 0955

The Chairman: I think we will get that as we go along. This is being premature on the thing. The guts of the issue are that we have half a billion dollars or more in income and taxes about 5% and income substantially as large as, if not larger than, all the other financial intermediaries. In other words, it is a more profitable business than banking or trust companies, by far.

Mr. de Jong: I am sorry if I am jumping ahead here a bit.

Mr. McCrossan: I might try to draw out the level of profit on the business as compared to the different intermediaries, because they all had similar reasons why they are not paying any taxes.

We are going to have, Mr. Orser, your company later today. Also, we are going to have the Mutual Life, both of which are essentially Canadian-only operations; you have a small foreign component in each country. So the changes in the multinational rules will not have affected either of your two companies to any great extent?

Mr. Orser: It will have some effect, but it is not particularly material.

[Traduction]

Je crois que le règlement concernant les actions privilégiées y apportera maintenant remède. Je ne peux pas décomposer les résultats car. . .

M. Attewell: Excusez-moi. Un certain nombre de facteurs ont permis de ramener votre taux d'imposition de, disons 50 p. 100, à 5 p. 100. Il y a sûrement moyen d'estimer en gros l'importance de ces facteurs.

M. Leckie: Pour les compagnies totalement canadiennes, toutes les raisons que je vous ai données jouent, à l'exception des lacunes dans le calcul du revenu canadien. Pour les sociétés multinationales, j'ai l'impression que les lacunes relatives aux revenus de placement canadiens sont la principale raison de la réduction du revenu imposable à zéro. Ces sociétés-là n'ont guère besoin d'utiliser les dividendes intersociétés.

M. de Jong: Avez-vous une idée du montant des recettes que les changements proposés dans le Livre blanc de M. Wilson, tant sur le plan de la correction de certaines des lacunes de définition du revenu des sociétés canadiennes que sur le plan des modifications du règlement concernant les actions privilégiées, apporteront au gouvernement? Combien de dollars de plus seront payés en impôt à cause de ces changements?

M. Leckie: Pour chacun de ces changements?

M. de Jong: Oui. Est-il possible d'obtenir un chiffre approximatif de ce que ces changements représentent pour l'industrie de l'assurance-vie?

Le président: Nous verrons cela au fur et à mesure. Je crois que c'est un peu prématuré, pour le moment. Le problème central c'est que nous avons affaire à un revenu d'un demi-milliard de dollars ou davantage, ce qui est beaucoup plus que pour n'importe quel autre intermédiaire financier, et que les impôts versés ne sont que d'environ 5 p. 100. Autrement dit, c'est un secteur beaucoup plus rentable, et de loin, que celui des banques ou des sociétés de fiducie.

M. de Jong: Excusez-moi de brûler un peu les étapes.

M. McCrossan: J'aimerais comparer le niveau des profits de votre secteur à celui d'autres intermédiaires financiers, dans la mesure où ces derniers nous ont fourni les mêmes raisons que vous quant aux raisons pour lesquelles ils ne payaient pas d'impôt.

Nous allons rencontrer plus tard dans la journée, monsieur Orser, les représentants de votre compagnie et ceux de la Mutuelle du Canada, deux compagnies essentiellement canadiennes, bien que vous ayez je crois une petite composante étrangère dans chaque pays. Les modifications de la réglementation régissant les multinationales ne vont donc pas vous affecter sensiblement?

M. Orser: Nous serons affectés, mais d'une façon qui ne sera pas trop marquée.

[Text]

Mr. McCrossan: A very minor effect. Did your company pay any taxes over the period I referred to, 1980 to 1985?

Mr. Orser: Yes, we did, and I will comment on that later this afternoon. Not a lot, but the reasons Robin has stated with respect to the low tax—that is, the cash taxes, and we provide significantly more in our statements, for reasons we can get into—in our case were principally the intercompany dividend exemption and the bond loss question.

Mr. McCrossan: The Mutual Life—who do not have anyone present at the table, I think—estimated that something like two-thirds of the taxes forgone, to answer Mr. Attewell's question, were due to the intercompany dividend exclusion. I am going by memory; I do not have their brief in front of me.

In terms of the bond losses, I would just like to examine the logic of that, because my understanding is that if you trade a bond, if you sell a bond for essentially an identical bond of the same term and the same quality, then when you report your income for policyholder or earnings purposes you take the bond gain or loss and amortize it over the remaining term of the security. But when you come to income taxes you reflect the entire gain or loss in your taxable income immediately, in one year. Is that basically right?

Mr. Leckie: That is correct.

Mr. McCrossan: Then if you have a historical long-term rise in interest rates, which is the situation we experienced, really, from 1947 and 1982, this particular taxation method will generate tax losses where there are no business losses necessarily. Is that right?

Mr. Leckie: Yes.

Mr. McCrossan: Conversely, if you are in a decline in interest rates then it will generate taxable gains where there are in fact no real gains.

Mr. Leckie: That is correct, and we understand there is a huge overhang of gains to come into play.

Mr. McCrossan: Right. So in fact the only time the current taxation formula for investment income works is when there is no increase or decrease in interest rates in the market. In any other condition, it produces results that do not reflect the real profits or losses of the company.

Mr. Leckie: That is correct, with the proviso that a company can still select when they will take the losses or gains.

Mr. McCrossan: Right. But if there is no change in interest rates then there will not be losses or gains.

[Translation]

M. McCrossan: Bref, l'effet de cette réglementation sera très mineur. Votre compagnie a-t-elle payé des impôts pendant la période que j'ai citée, soit entre 1980 et 1985?

M. Orser: Oui, et je reviendrai là-dessus cet après-midi. Nous n'en avons pas payé beaucoup, mais cela tient à deux raisons, que Robin vous a expliquées à propos du faible taux d'imposition. Nous payons en fait beaucoup plus d'impôt sur l'encaisse que ne le portent à croire nos états financiers, pour des raisons que je pourrai vous expliquer, notamment l'exemption pour dividendes intercompagnies et la question de la perte des cautions.

M. McCrossan: La Mutuelle du Canada, dont aucun représentant n'est présent pour le moment, je crois, a répondu à une question de M. Attewell en disant que les deux tiers environ du manque à payer d'impôt était dû à l'exemption pour dividendes intercompagnies. Ce sont des chiffres que je cite de tête, car je n'ai pas leur mémoire sous les yeux.

Pour ce qui est des pertes de caution, j'aimerais comprendre ce qui se passe. Je crois savoir que si vous échangez une caution ou si vous la vendez en échange d'une caution identique ayant la même qualité et la même date de maturité, vous pouvez amortir le gain ou la perte réalisé grâce à cette caution sur toute la durée restante jusqu'à sa maturité, lorsque vous voulez calculer vos revenus ou recettes provenant des assurés aux fins de votre déclaration d'impôt. Par contre, quand il s'agit de calculer l'impôt, vous pouvez ajouter la totalité des gains ou des pertes à votre revenu imposable pour l'année. Est-ce exact?

M. Leckie: C'est exact.

M. McCrossan: Si les taux d'intérêt connaissent une période prolongée de hausses, comme cela a été le cas entre 1947 et 1982, cette méthode d'imposition va donc entraîner des pertes fiscales qui ne sont pas nécessairement des pertes d'exploitation. Est-ce bien cela?

M. Leckie: Oui.

M. McCrossan: Inversement, si les taux d'intérêt baissent, cela générera des gains imposables alors qu'il ne s'agit pas en fait de gains réels.

M. Leckie: C'est exact et nous croyons savoir que le montant des gains à prendre en ligne de compte risque d'être énorme.

M. McCrossan: C'est vrai. En réalité, le seul moment où la formule d'imposition actuelle peut s'appliquer aux revenus de placements, c'est quand les taux d'intérêt sont stables. En toute autre circonstance, les taux d'intérêt engendrent des résultats qui ne reflètent pas les profits ou les pertes réels de la compagnie.

M. Leckie: C'est exact, sauf qu'une compagnie peut décider du moment où elle peut déclarer des gains ou des pertes.

M. McCrossan: C'est vrai. Mais si les taux d'intérêt ne changent pas, il n'y a ni gain ni perte.

[Texte]

Mr. Leckie: Providing there is no change over a long period of time.

Mr. McCrossan: Right. With respect to the loss provisions there are changes in the formula right now that eliminate certain loss provisions that you could set up for gains which are not realized. One of the changes which concerns me somewhat has to do with actuarial reserves, and maybe I can raise the issue of AIDS. As I understand the proposal, essentially the mortality assumptions which are assumed when a policy is written have to be reflected in the policy reserves right through the life of the business.

Mr. Leckie: Yes.

Mr. McCrossan: So if there was a necessity required by the Superintendent of Insurance to set up higher reserves because AIDS emerges the way some people feel, you would have actually to set up these reserves but none of them could be charged off for tax purposes?

• 1000

Mr. Leckie: That is correct, although we have requested consideration that any reserves that are required ought to be tax deductible.

Mr. McCrossan: It seemed to me that this is very similar to loan loss provisions with international debts. Banks, as I think we have all read in the last week or two, have taken hundreds of millions of dollars of losses, which have not been materialized because the international loans are not yet in default. However, they have in fact have been required by the Superintendent of Financial Institutions, Mr. Mackenzie, because we are saying those loans are only worth 60¢ on the dollar, or in some cases less.

Is there not some distinct unfairness if the Superintendent of Insurance requires you to do something and it cannot be reflected, whereas the Superintendent of Financial Institutions requires the banks to do something and the government has conceded that it must be reflected?

Mr. Leckie: We think the analogy is correct in that it is a major issue as far as we are concerned. Any provisions that either are required or are prudent ought to be tax deductible.

Mr. McCrossan: Are there any movements taking place in the company to recognize that mortality is inadequate or are the companies happy with what is happening right now and do they basically think the current provisions are adequate?

Mr. Leckie: We are trying not to be alarmist, and it depends on where you are sitting. If you are going to ask me as an individual, I am very concerned and I would think we ought to be making special provisions, whether or not we can get tax deductions. However, I think we should be making provisions for AIDS or any other

[Traduction]

M. Leckie: A condition qu'ils restent stables pendant une très longue période de temps.

M. McCrossan: D'accord. La nouvelle formule prévoit d'éliminer certaines dispositions relatives aux pertes, dispositions dont on pouvait se prévaloir pour des gains non réalisés. Je m'inquiète en particulier de la question des réserves actuarielles et j'aimerais parler ici du SIDA. Si j'ai bien compris, les hypothèses de mortalité qui sont prises en compte lorsqu'une police d'assurance est contractée ont une influence sur les réserves actuarielles d'une compagnie pendant toute sa durée de vie.

M. Leckie: C'est exact.

M. McCrossan: Si le Surintendant fédéral des assurances décidait d'augmenter les réserves actuarielles à cause du SIDA, vous seriez obligés de le faire mais cela ne vous donnerait pas droit à une nouvelle exonération, n'est-ce pas?

M. Leckie: C'est vrai, bien que nous ayons demandé que toute réserve actuarielle supplémentaire soit déductible d'impôt.

M. McCrossan: Cela me fait penser aux provisions pour dettes ou mauvaises créances qui sont imposées aux banques pour les prêts internationaux. Comme nous le lisons tous dans la presse depuis une ou deux semaines, les banques subissent des pertes qui se chiffrent à plusieurs centaines de millions de dollars. Cependant, ces pertes ne peuvent pas être matérialisées tant que les parties ayant contracté ces prêts internationaux ne sont pas déclarées en défaut de paiement. Pourtant, le Surintendant fédéral des institutions financières, M. Mackenzie, leur a imposé de telles réserves, dans la mesure où, dans certains cas, les prêts consentis ne valent que 60 p. 100 de leur valeur, ou même moins.

Ne trouvez-vous pas injuste que le Surintendant fédéral des assurances vous impose des réserves que vous ne pouvez pas déduire, alors que le Surintendant des institutions financières impose aux banques des réserves que le gouvernement leur permet de déduire?

M. Leckie: Cette analogie est très pertinente et c'est effectivement un gros problème pour nous. Toute provision pour dettes ou mauvaises créances qui nous est imposée devrait être déductible d'impôt.

M. McCrossan: Votre compagnie est-elle satisfaite des hypothèses concernant la mortalité ou a-t-elle l'intention d'apporter des modifications aux provisions requises?

M. Leckie: Nous évitons d'être alarmistes, et tout dépend du point de vue que vous avez. Si vous me posez cette question à titre personnel, je vous dirai que la situation est préoccupante et que nous devrions prévoir des provisions spéciales, qu'elles soient déductibles ou non. En fait, j'estime que nous devrions prévoir des

[Text]

epidemics or problems that could arise, which would test the solvency of the company.

Mr. Garneau: At 5% the difference would not be very big. A 5% effective rate before or after tax for those types of reserves would not have a very large effect on the financial—

Mr. Leckie: We are assuming, though, that we will be operating under new rules, that the 5% will not be applicable.

Mr. McCrossan: Let me ask what I think is a pertinent question. If these new rules for the part one tax that applied in 1980 and a number of the things were changed—the loss provisions, the certain reserve releases—would the companies have paid any tax in 1980 to 1984 or would the dividend provisions and the bond-loss provisions have just overwhelmed the tax?

In other words, let me get down to basics. A tax accountant will say if I have cut a tax loss carry-forward from \$50 million to \$10 million, I have increased taxes by \$40 million. The public will say, if we have cut loss carry-forward, taxable losses, from \$50 million to \$10 million, we still have not collected a damn cent of taxes. Surely when we look at the Finance Department's figures and they say that taxes levied are going to increase by so much, we have to ask the question as to whether it is going to result in any taxes being collected.

Have any of the companies gone back over the last five or six years of this decade and seen whether these new rules, if they had applied in the past, would actually have collected any taxes?

Mr. Leckie: On the basis of the way the companies operated, very definitely a very significant amount of tax would have been paid. It is possible the companies would have increased significantly their common stock component and that would have reduced the amount of tax through the application of the intercorporate dividends. If you increase it high enough, I suppose you could reduce the tax rate down quite low. That is an integral part of the tax structure in Canada, as long as the rules are that intercorporate dividends are not taxable.

Mr. McCrossan: I understand that exactly. I always hate to refer to Mr. Cassidy as the fountain of wisdom in this committee, but I will refer to something he had to say to John Bulloch on Tuesday. When your briefs ignore the part one tax completely, even though there are ostensibly significant taxes being levied, is the reason you ignore it that the provisions are not effective? I mean, the same question was asked of John Bulloch's group. Ostensibly very heavy taxes are being levied on the small business sector, but he comes in and says everything is just fine. I mean, what are we missing here?

[Translation]

réserves pour le SIDA, de même que pour tout autre problème ou épidémie éventuel, susceptible de mettre à l'épreuve la solvabilité de la compagnie.

M. Garneau: A 5 p. 100, la différence ne serait pas très grande. Un taux d'imposition réel de 5 p. 100 avant ou après l'impôt pour ce genre de réserves, ne devrait pas avoir un effet trop grand sur la situation financière. . .

M. Leckie: Nous partons de l'hypothèse que la réglementation va être changée et que ce taux de 5 p. 100 ne s'appliquera plus.

M. McCrossan: Permettez-moi de vous poser une question que je trouve pertinente. Si le taux d'imposition appliqué en 1980 était modifié et si tous les changements prévus par la première étape de la réforme fiscale étaient mis en oeuvre, provisions pour pertes, réserves, etc., les compagnies auraient-elles à payer des impôts pour 1980 à 1984 ou les provisions pour dividendes et pour pertes de caution auraient-elles suffi à compenser l'impôt?

Autrement dit, venons-en à l'essentiel. Un comptable vous dira que si le gouvernement réduit de 50 millions de dollars à 10 millions de dollars les possibilités que les compagnies d'assurance ont de reporter leurs pertes sur les exercices financiers ultérieurs, les recettes fiscales pourront augmenter de 40 millions de dollars. Mais pour le grand public, cela ne signifie pas qu'elles auront payé plus d'impôts. D'après les chiffres du ministère des Finances, les recettes fiscales vont augmenter, mais nous devons nous demander dans quelle mesure les compagnies auront réellement payé plus d'impôts.

Si ces nouveaux règlements avaient été appliqués au cours des cinq ou six dernières années, les compagnies ont-elles cherché à savoir si cela aurait signifié pour elles davantage d'impôts?

M. Leckie: Compte tenu de la façon dont fonctionnent les compagnies, il est évident qu'elles auraient eu à payer beaucoup plus d'impôts. Il est possible qu'elles aient préféré augmenter leur portefeuille d'actions ordinaires, afin de réduire l'impôt par le truchement des déductions pour dividendes intercompagnies. Si vous augmentez suffisamment votre portefeuille d'actions, je suppose que vous pouvez réussir à rabaisser considérablement le taux d'imposition. Cela fait partie intégrante du régime fiscal canadien et cela le restera tant que les dividendes intercompagnies ne seront pas imposables.

M. McCrossan: Je comprends parfaitement. J'aimerais que nous revenions sur ce que M. Cassidy a dit mardi à M. John Bulloch, même si je n'aime pas beaucoup me référer toujours à lui comme source de sagesse. Si votre mémoire ignore complètement la première étape de la réforme fiscale, bien qu'elle sous-entende des perceptions d'impôts importantes, est-ce que c'est parce que vous estimez que ces propositions ne sont pas efficaces? On a posé la même question aux personnes qui accompagnaient John Bulloch. Tout le monde sait que la petite entreprise est très lourdement taxée, mais quand John Bulloch a comparu devant notre Comité, il nous a dit que tout allait bien. Nous devons rater quelque chose?

[Texte]

[Traduction]

• 1005

Mr. Leckie: There are two factors here. It is apparently ignored because we think of this investment tax as such a serious problem that we have to bring it up front and before all groups. By dwelling too much on issues within part one, we dilute the issues associated with the investment tax.

Secondly, the industry is anxious to pay its fair share of tax. This may sound trite, but we are quite prepared to live with a fair tax system and an increased load on part one. The total proposed here, even though it is disproportionate to the other financial institutions, is with a few minor corrections one I think the industry could live with in one way or another, assuming there is something done with other financial institutions. We have no problem on paying our fair share of tax. It will presumably be more than what it has been. We could raise all these other issues but we do not want to dilute the main issue, which is the investment tax.

Mr. McCrossan: I want to move on to the investment tax, but first I want to summarize a question Mr. Blenkarn asked. The figures show that you are running around the \$90 billion mark in Canadian assets, and the profits are running in the \$500 million to \$600 million range.

The Chairman: Wait a minute—except this year; estimated income from finance is \$945 million for 1985.

Mr. McCrossan: I think it relates directly to the common stock appreciation and the bond loss hangover they were talking about. I just want to take the historical run—and I will get back to this in a second. The historical run indicates that the profit margin of the industry is running at around 50 to 75 basis points, or 0.5% to 0.75% on assets. This is what those figures demonstrate, is it not? When you take \$500 million on a \$100 billion, it is exactly 0.5%.

Mr. Leckie: It is something less than 1% of assets.

Mr. McCrossan: Yes. So the historical run has been in the area... and this leads directly to the part 12 argument. This is why I wanted to finish up with this thing. The historical profit on business as a whole has run about 0.5% to 0.75% of assets managed.

When we look at specific components of assets, is it fair to say that in the annuity business, which is highly competitive, the profit margins tend to run somewhat lower, probably around 0.3% to 0.4% or 0.25% on assets? When we have run up to the non-par accounts, the asset margins tend to run up toward the 1% level. So the average of 0.5% to 0.75% on assets managed is a blend of

M. Leckie: Deux facteurs entrent en jeu. Si nous avons l'air d'ignorer la première étape, c'est qu'un tel impôt sur les revenus de placement nous semble tellement grave que nous pensons qu'il faut en parler haut et fort et devant tous les groupes. Si nous nous appesantissons sur les questions que suscite la première étape, nous risquons de perdre de vue les problèmes sérieux que pose l'impôt sur les revenus de placement.

Deuxièmement, les compagnies d'assurance veulent assumer leur juste part du fardeau fiscal. Cela peut sembler banal, mais nous sommes prêts à assumer un régime fiscal juste et un fardeau fiscal plus lourd à l'issue de la première étape de la réforme. Même si ce qui est proposé ici est tout à fait disproportionné par rapport à ce qui touche les autres institutions financières, nous pensons pouvoir nous en accommoder, avec quelques changements mineurs. À condition toutefois que les autres institutions financières paient leur part. Nous ne voyons aucun inconvénient à payer la nôtre, même si nous présumons qu'elle sera beaucoup plus élevée que par le passé. Nous pourrions soulever d'autres questions mais nous ne voulons pas nous écarter du problème central, à savoir l'impôt sur les revenus de placement.

M. McCrossan: Avant de parler de l'impôt sur les revenus de placement, j'aimerais revenir sur une question posée par M. Blenkarn. D'après les chiffres qui nous ont été fournis, vous auriez un actif canadien d'environ 90 milliards de dollars et des profits de l'ordre de 500 à 600 millions de dollars.

Le président: Une minute, sauf pour cette année. Le ministère des Finances estime qu'en 1985, le revenu des compagnies d'assurance sera de 945 millions de dollars.

M. McCrossan: On nous a expliqué que cela était surtout dû aux pertes de caution et à la prise de valeur des actions ordinaires. Avant de revenir là-dessus, dans une seconde, j'aimerais me pencher sur l'évolution historique. On constate que l'évolution historique de la marge de profit de ce secteur se situe entre 50 et 75 points de base, soit entre 0.5 p. 100 et 0.75 p. 100 de l'actif. C'est bien ce que disent ces chiffres? Si l'on calcule le rapport qui existe entre 500 millions de dollars et 100 milliards de dollars, on obtient exactement 0.5 p. 100.

M. Leckie: Cela fait un peu moins de 1 p. 100 de l'actif.

M. McCrossan: Oui. La marge de profit de votre secteur s'est donc toujours située entre 0.5 p. 100 et 0.75 p. 100 de l'actif géré, ce qui nous amène directement à l'argument relatif à la partie 12. C'est pourquoi je voulais en finir avec cela.

Si nous prenons certains éléments d'actif en particulier, comme les rentes, secteur extrêmement compétitif, on constate que les marges de profit tendent à se resserrer, autour de 0.25 p. 100, 0.3 p. 100 ou 0.4 p. 100 de l'actif. Pour ce qui est des comptes non paritaires, les marges de profit ont tendance à se rapprocher de 1 p. 100. Le pourcentage de 0.5 p. 100 à 0.75 p. 100 des actifs

[Text]

a low rate on the annuities and a much higher rate on non-par insurances, with car insurance running in the middle.

Mr. Leckie: I would argue that certainly with the annuities, you are lucky to get 25 basis points on a profit margin today. On the participating accounts, I do not think most of us set aside something more than 25 or 50 basis points at most of the profit margin on participating; on non-participating accounts, on the older blocks of business, it is more than 1%. On present blocks of business it might be 1%.

Mr. McCrossan: This leads us directly into the part 12 tax, the type of tax being levied and the reasonableness and effectiveness of it compared with the margins on the products. If we have a 10% interest rate and if you take a 15% tax, it requires 1.5% in interest on assets managed to pay the tax. I guess it requires a little more because there is also a part one profits tax on the business and the margins in the business costs ostensibly are down around the half percent range. So the first thing that jumps off the paper is that the minimum tax, this part 12 tax, seems to run at about four times the total profit margin on the historical profit margin on the business. Is this about right?

Mr. Leckie: Yes, it is four to eight, depending on where you are looking. There is no way in which the companies could absorb the tax.

• 1010

Mr. McCrossan: You referred extensively, or Mr. Orser did in his remarks, to this 1982 agreement. If you are arguing for a level playing field, how can you argue at the same time for special treatment; for exempt policies? In other words, with every instrument of every other financial institution, the policyholders pay tax on the gain. In the testimony we had from Finance Department officials, they seemed to indicate there was not a binding agreement: the rationale advanced by the industry was just plain not so; it was trying to rationalize after the fact what had happened to the 1981 MacEachen budget, and there was in fact no agreement between the industry and the Finance Department as to these policies being exempt.

Is there anyone here who was involved in those negotiations? Was there an agreement, or was this all rationalization after the fact?

Mr. Gerald Devlin (President, Canadian Life and Health Insurance Association Inc.): Mr. Chairman, I was very involved, as part of the association representation, in those discussions with the Department of Finance. They took place over quite a number of protracted months. They were very difficult discussions, because, primarily, our association was not of a mind that the accrual tax was appropriate at all, and there was a question as to whether

[Translation]

gérés est donc une moyenne entre des taux inférieurs sur les rentes et des taux bien supérieurs pour les contrats d'assurance non paritaires, l'assurance automobile se trouvant entre les deux.

M. Leckie: Vous aurez de la chance si vous pouvez obtenir une marge de profit de 25 points de base aujourd'hui sur les rentes. Quant aux comptes actifs, je doute que nous réussissions à mettre de côté plus de 25 ou 50 points de base, au maximum; pour les comptes inactifs et plus anciens, la marge de profit est supérieure à 1 p. 100. Disons qu'elle est d'environ 1 p. 100.

M. McCrossan: Cela nous amène directement à la taxe de la partie 12 et à nous interroger sur la nature de cette taxe, sur son caractère raisonnable et sur son efficacité par rapport aux marges de profit. Si le taux d'intérêt est de 10 p. 100 et l'impôt de 15 p. 100, cela veut dire qu'il faut appliquer un intérêt de 1.5 p. 100 aux actifs gérés pour pouvoir payer l'impôt. Je suppose même qu'il faut prévoir davantage à cause de la taxe sur les profits de la partie I et à cause du fait que les marges se réduisent à environ 0.5 p. 100. La première chose qui saute aux yeux, c'est que l'impôt minimum, l'impôt de la partie 12, semble être quatre fois supérieur à la marge de profit totale par rapport à la marge de profit historique. Est-ce que c'est ça?

M. Leckie: Oui, de quatre à huit fois, selon les cas. Il est absolument impossible que les compagnies puissent absorber ce genre d'impôt.

M. McCrossan: Vous-même, ou M. Orser, avez longuement parlé de l'entente de 1982. Si vous demandez que les conditions soient les mêmes pour tout le monde, comment pouvez-vous exiger en même temps un traitement spécial? Comment pouvez-vous demander l'exemption des polices? Dans le cas de toutes les autres institutions financières, les détenteurs d'un instrument financier sont imposés sur les gains réalisés. Dans leurs témoignages, les fonctionnaires du ministère des Finances nous ont dit que cette entente ne liait pas les parties alors que les représentants des secteurs concernés nous ont dit le contraire. Il semble que cette entente ait été conclue après le budget MacEachen de 1981 pour rationaliser certaines choses et qu'en fait le ministère des Finances et le secteur des assurances n'en sont pas arrivés à un accord sur l'exemption des polices d'assurance.

Y a-t-il parmi vous quelqu'un qui ait participé à ces négociations? Y a-t-il eu entente ou bien les choses ont-elles été rationalisées après coup?

M. Gerald Devlin (président, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes Inc.): Monsieur le président, en ma qualité de représentant de l'Association, j'ai participé aux négociations dont vous parlez avec le ministère des Finances. Ces négociations se sont poursuivies pendant de longs mois. La discussion a été très difficile parce que notre association n'était pas d'accord avec l'impôt sur les revenus de placement

[Texte]

there should be any question of compromise or whether the whole thing should be fought rather hard. We did have another association, which represents a significant portion of the industry, the Life Underwriters Association, which was fighting very hard right on that basis, and some of our members strongly agreed with that.

So given the fact that we were faced with what we thought was a final question of tax in any event, the question of how you rationalize this became very clear. I think in all the discussions we got into from that point was the fact of trying to identify within the stream of products that a life company sells which could be identified as savings oriented or which have a motivation for savings, and which could be identified for protection only. That was the basis of the discussion, and that was the basis of the resolution: that if there should be a certain class of policies such that by definition everybody looking at them, both officials in Finance and people in our industry, there was common agreement that at that point and from that point on, those policies that would qualify and shelter for that kind of build-up within the policy would be identified and determined as for protection, not for savings. So they had no relationship to an investment instrument.

Mr. McCrossan: In fact, it would only be sheltered if it ultimately matured as a death plan. And if a person surrendered it?

Mr. Devlin: If they surrendered it, it would be taxed, that is quite right, because that was an implication that the motive had changed from one of protection to perhaps taking a savings point of view.

Within every policy that has a cash surrender value, there is always an element for the policyholder, as a matter of choice, if indeed he reaches an age at which his needs for beneficiaries are no longer present, or as present as they were, he always has an element of choice to take the cash surrender value as an element of savings, with which he can help to improve his cash situation, improve his standard of living, have a little more money than his pension would give him. So those are always options for a permanent policy.

Mr. Orser: What can you say about the commitment?

Mr. Devlin: We had an actual proposal made by the Minister in 26 points. Those 26 points had within them a definite statement in this one area about these policies that were seen for protection only in them. We can reproduce those 26 points. We can reproduce the text of the press release that was issued by the Minister of Finance at the time. We can produce the exchange of correspondence, not only with ourselves but with LUAC. It indicated quite clearly that in the mind of the government this was a decent and fair rationalization for the taxation on an accrual basis... the income build-up in life insurance policies. If the committee wants to have some demonstration of that, we could—

[Traduction]

accumulés. Nous avons hésité à accepter un compromis plutôt qu'à tout rejeter en bloc. Une autre association, l'Association des compagnies d'assurance-vie, qui représente une partie importante de l'industrie, s'est également beaucoup battue là-dessus et plusieurs de nos membres ont fermement approuvé cela.

Nous nous sommes rendu compte qu'il s'agissait d'un problème d'impôt et la rationalisation nous a semblé évidente. Dans toutes les discussions qui ont suivi, nous avons essayé de déterminer quels étaient les produits offerts par une compagnie d'assurance-vie qui pouvaient être assimilés à des produits d'épargne par opposition aux produits n'ayant qu'une vocation de protection. Telle a été la base de nos discussions et de la résolution que nous avons proposée, à savoir qu'il devait exister un certain type de police d'assurance qu'il soit impossible aux fonctionnaires du ministère ou aux représentants de notre industrie, de considérer autrement que comme un produit de protection et non pas d'épargne. Ainsi, il serait évident pour tout le monde que ce type d'assurance ne pourrait être considéré comme un instrument de placement.

M. McCrossan: Ce qui veut dire que ce type de police ne pourrait bénéficier d'avantages fiscaux qu'en cas de décès du détenteur. Et que se passe-t-il si le détenteur renonce à cette police?

M. Devlin: S'il y renonce, il sera imposé, vous avez raison, dans la mesure où il ne s'agit plus d'un produit de protection mais d'un produit d'épargne.

Chaque police assortie d'une valeur de remboursement en espèces comprend toujours une clause qui permet au détenteur de transformer ce montant en épargnes, le jour où il considère que ses bénéficiaires n'en ont plus besoin. Il peut ainsi obtenir de l'argent liquide, améliorer son niveau de vie ou augmenter son revenu de pension. Dans le cas d'une police permanente, il existe toujours des options.

M. Orser: Qu'a décidé le ministère?

M. Devlin: Le ministre nous a fait une proposition en 26 points. Ces 26 points portent exclusivement sur les polices ayant exclusivement un caractère de protection. Nous pouvons vous les faire parvenir. Nous pouvons vous faire parvenir le texte du communiqué de presse publié par le ministre des Finances. Nous pouvons vous faire parvenir les lettres que nous avons échangées et aussi celles qu'a reçues l'Association canadienne des compagnies d'assurance-vie. De toute évidence, cela représentait pour le gouvernement une justification juste et honnête du nouvel impôt basé sur la comptabilité d'exercice, c'est-à-dire sur le revenu découlant des polices d'assurance-vie. Si votre Comité souhaite obtenir ces documents, nous pouvons...

[Text]

Mr. McCrossan: There seem to be two issues here. One is whether there was an agreement. You are asserting there was one—

Mr. Devlin: Yes.

Mr. McCrossan: —and the Finance Department is asserting, I guess, there was not. There is a second issue; that is, whether the agreement is appropriate today, or binding on today's Parliament. After all, we are moving to financial deregulation, giving each financial intermediary the right to move into each other's business. Of course, that raises the question of whether an agreement that recognizes that this was special in 1982 is relevant today. That is something we will have to consider.

• 1015

In the meantime, I would like to get into the technical aspects of the tax. As I indicated, on the surface it appears to me the tax is roughly four times the margins in the policies. But it also seems to me the tax spills over onto non-exempt policies in a large way. This was not dealt with at all in your brief, so I wonder if you can confirm my own personal analysis as an actuary.

Maybe I can take a nice simple policy, a GIC, that is offered by all financial institutions. If I can take the figures that Mr. Leckie advanced, let us assume that a company can buy an investment for 10% and give the policyholder 8.5%. Mr. Leckie suggested that the appropriate margin today is 0.25%, so that means there is 1.25% in there for something, expenses, commissions I assume, overhead, if it is not profit.

The way the part 12 tax formula is constructed, it seems to me it not only sweeps in 15% of investment income on all exempt policies, but by implication it would sweep in 15% of the expense margin in this particular contract. Is that right?

Mr. Leckie: Yes, that is correct.

Mr. McCrossan: So in the particular instance involved, if the expense margin is 1.25% and the tax is 15%, the part 12 tax on this product amounts to 0.25%, which is the entire profit, 100% of the profit, on this business. Is that right?

Mr. Leckie: Approximately.

Mr. McCrossan: The non-par business is exempt from the tax, appears to be exempt, all the non-par business—

Mr. Leckie: Yes, policies written to the end of this year.

Mr. McCrossan: Policies written to the end of this year. Is there a similar effect on these? Is investment income in fact on non-par business subject to the part 12 tax even though it is a proxy tax on—

Mr. Leckie: There are serious deficiencies in the structure of the proposal, assuming that the proposal itself has some justification. So the points you are making are

[Translation]

M. McCrossan: Il semble que nous parlions de deux choses différentes. D'abord, y a-t-il eu oui ou non une entente. Vous dites que oui. . .

M. Devlin: Oui.

M. McCrossan: . . . et le ministère des Finances dit que non. Deuxièmement, il s'agit de savoir si cette entente est appropriée et si elle lie le gouvernement d'aujourd'hui. Après tout, nous allons vers la déréglementation financière et chaque intermédiaire financier aura le droit de s'occuper de ce que font les autres. Il s'agit de savoir si l'entente conclue en 1982 est encore pertinente aujourd'hui. Nous devons nous pencher là-dessus.

Entre-temps, j'aimerais que nous parlions des aspects techniques de cet impôt. Comme je l'ai dit, il me semble à première vue que cet impôt soit quatre fois supérieur à la marge de profit réalisé sur les polices. En outre, j'ai l'impression que cet impôt frappe aussi dans une large mesure les polices non exemptées. Il n'est pas question de cela dans votre mémoire, et j'aimerais savoir si vous pouvez confirmer l'analyse que je viens de faire, du point de vue de l'actuaire que je suis.

Prenons l'exemple d'une police assez simple offerte par toutes les institutions financières, à savoir le CPG. Reprenons les chiffres avancés par M. Leckie et supposons qu'une compagnie achète un placement à 10 p. 100 et accorde un taux de 8.5 p. 100 à l'assuré. Étant donné que M. Leckie nous a dit qu'une marge de 0.25 p. 100 était normale aujourd'hui, cela veut dire qu'il y a 1.25 p. 100 qui passe en dépenses, en commissions ou en frais généraux.

Compte tenu de la façon dont la formule de l'impôt en vertu de la partie 12 est conçue, il me semble que l'impôt de 15 p. 100 sur les revenus de placement frappera non seulement tous les contrats d'assurance mais aussi la marge de dépenses relatives à ces contrats. Est-ce exact?

M. Leckie: Oui, c'est exact.

M. McCrossan: Dans ce cas particulier, si la marge de dépenses est de 1.25 p. 100 et si l'impôt est de 15 p. 100, l'impôt en vertu de la partie 12 sera d'environ 0.25 p. 100, soit la totalité du profit réalisé. Est-ce exact?

M. Leckie: À peu près.

M. McCrossan: Les contrats d'assurance non paritaires semblent être exemptés de l'impôt. . .

M. Leckie: Oui, tous les contrats qui seront rédigés avant la fin de cette année seront exemptés.

M. McCrossan: Les contrats rédigés jusqu'à la fin de cette année. Est-ce qu'ils subissent le même effet? Est-ce que les revenus de placement provenant de contrats non paritaires sont assujettis à l'impôt en vertu de la partie 12?

M. Leckie: La structure du nouvel impôt présente des lacunes graves, en admettant qu'il ait la moindre justification. Ce que vous dites est vrai et ce sont d'ailleurs

[Texte]

quite correct and these are all arguments we are raising with the Finance Department.

Mr. McCrossan: Okay. Let me get back then to this point, because you have said the tax is not justified, period. And that is a nice position to take. You have provided no evidence to the committee of any of the deficiencies in the tax because your position is the tax should not be there in the first place.

The committee has to examine whether a tax should be there, in principle, but if a tax is there, it has a right or an obligation, I guess, to ensure that it is an appropriate tax. It has been asserted to me privately and in none of the public briefs that as a result of the deficiencies in the formula, the part 12 tax will collect 10 times the tax that would be collected had you simply gone and legislated exempt policies out of business. In other words, if you simply said there will be no exempt policies today and all the ones that are on the books will no longer be exempt either, and policyholders are going to have to report the income from today on, just the way they would if they had bought a trust company GIC or whatever. Have any of your companies actually done this calculation, or is this just so much pie-in-the-sky rhetoric?

Mr. Leckie: I am not sure where that 10 times came from; maybe some of my associates can confirm it. It is definitely some factor.

Mr. McCrossan: Have you tried to make a calculation? I guess there are only two companies represented here. Have either of you two companies tried to make a calculation as to the amount that would be reported as taxable income if the exempt policy class were abolished?

Mr. Leckie: As far as I know, our company has not done that.

Mr. McCrossan: Mr. Witol, you are the tax expert for the industry as a whole. Are you aware of any companies that have made these sorts of calculations?

Mr. James Witol (Vice-President, Tax and Research, Canadian Life and Health Insurance Association Inc.): I believe one company has. I have not seen their final figures but I understand they are of the order of the number you mentioned. We have not made any determined effort to collect that kind of data from a member company. We are working for the abolition of this tax rather than fixing it in the way you are suggesting.

• 1020

Mr. McCrossan: I understand that, but it seems to me the committee has an obligation to examine if the 1982 agreement should bind this Parliament. If we took the simple way of collecting this tax, to simply say those policies are taxable, can anyone undertake to give an estimate of the sort of revenue which would accrue to the

[Traduction]

des arguments que nous avons fait valoir au ministère des Finances.

M. McCrossan: D'accord. Permettez-moi de revenir là-dessus. Vous avez dit que cet impôt ne se justifiait pas. C'est très joli mais vous n'avez fourni aucune preuve au Comité sur les lacunes qu'il présente. Vous vous contentez de dire que cet impôt n'est pas justifié.

Le Comité doit bien sûr se pencher sur la raison d'être de tel ou tel impôt, mais une fois que cet impôt est appliqué, il a le droit ou l'obligation, je suppose, de s'assurer qu'il est approprié. On m'a dit en privé bien que cela n'apparaisse dans aucun des mémoires que nous avons reçus, que les lacunes de cette formule permettraient de percevoir 10 fois plus d'impôt en vertu de la partie 12 que cela n'aurait été le cas si on avait décidé de supprimer purement et simplement les exemptions dont bénéficient les contrats. Supposons donc que l'on supprime toutes les exemptions y compris celles dont bénéficient les contrats déjà signés et supposons que les détenteurs de contrats soient obligés de les déclarer comme revenu, un peu comme c'est le cas si vous achetez un CPG auprès d'une société de fiducie, par exemple. Avez-vous fait ce genre de calcul ou s'agit-il d'un exercice de rhétorique?

M. Leckie: Je ne sais pas qui vous a dit que l'impôt serait 10 fois plus élevé. Certains de mes associés peuvent peut-être confirmer ce chiffre. De toute façon, c'est un facteur qui entre en jeu.

M. McCrossan: Avez-vous essayé de faire ce genre de calcul? Je pense qu'il n'y a que deux compagnies d'assurance représentées ici. Est-ce que l'une ou l'autre de vos deux compagnies a essayé de calculer les montants qui devraient être déclarés comme revenu imposable si toutes les exemptions relatives aux contrats d'assurance étaient supprimées?

M. Leckie: En autant que je sache, notre compagnie n'a pas fait ces calculs.

M. McCrossan: Monsieur Witol, vous êtes l'expert fiscal de l'industrie de l'assurance. Savez-vous si certaines compagnies ont fait ce genre de calculs?

M. James Witol (vice-président, Impôt et recherche, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes Inc.): Je crois qu'une compagnie les a faits. Je ne connais pas les chiffres auxquels elle est arrivée mais je pense qu'ils sont de l'ordre de ceux que vous avez cités. Nous n'avons pas cherché à obtenir ces données. Nous préférierions la suppression de cet impôt à la solution que vous proposez.

M. McCrossan: Je comprends, mais il me semble que notre Comité a l'obligation de déterminer si oui ou non l'entente de 1982 lie ce Parlement. Si nous mettions en application ces propositions et si nous décidions que tous les contrats d'assurance sont imposables, pourriez-vous nous fournir une estimation des recettes fiscales que cela

[Text]

government? I understand you do not agree with that action. A number of the briefs refer to technical deficiencies; your own does not. Can somebody please tell me what sort of revenue would accrue? How would it compare to \$300 million which is the amount that will accrue under the part 12 tax. Do you agree with the \$300 million?

Mr. Leckie: If you remove the technical deficiencies, you will move it from \$300 million to perhaps \$100 million or \$110 million. If you move to eliminate the exempt class, it would be something less than that, but I do not know how much.

Mr. McCrossan: What are the technical deficiencies that would move it down by a factor of three or four?

Mr. Leckie: One of the deficiencies is the fact that this tax has to be paid from after-tax income. It should have been a deduction from part 1 since the companies are being asked to pay it. The interaction actually increases the tax from a 15% tax to 20% or more tax. Only investment expenses are a deduction, whereas in calculating taxes on accrued income, the full expenses of operations would be a deduction. It is a big factor.

Mr. McCrossan: The original part 12 tax was introduced after the Carter commission. It had deductions other than general expense items. You are arguing that the part 12 tax under the Carter commission was closer to being what should theoretically be charged than this, which takes the income side of the Carter proposal and eliminates virtually all of the deduction side of the Carter proposal. Is that essentially your position?

Mr. Leckie: If you are asking me as an actuary, I would argue it. If you are asking me as a life insurance official, if we are going to be hanged I do not know if how you do it matters. We think the tax is fundamentally wrong.

Mr. McCrossan: You are arguing it does not matter whether we drop you 5 feet or 15 feet.

Mr. Leckie: We think there is an issue here. If for any reason it cannot be resolved, you are quite correct. We have to work on those deficiencies and they are being worked out with the technical officials. I am sorry we did not bring these points forth. We knew the individual companies would bring them forth.

Mr. McCrossan: In the industry brief, in a number of the company briefs and in Mr. Orser's opening statement, everybody expressed a willingness to pay reasonable taxes.

[Translation]

engendrerait pour le gouvernement? Je sais que vous vous opposez à cet impôt. Un certain nombre de mémoires ont exposé les lacunes techniques de cet impôt, pas le vôtre. J'aimerais que quelqu'un me dise le gain que cela pourrait représenter pour le gouvernement? On nous a dit que l'application de l'impôt en vertu de la partie 12 générerait 300 millions de dollars. Êtes-vous d'accord avec ce chiffre?

M. Leckie: Si on résout les problèmes techniques, ce montant passera peut-être de 300 millions à 100 ou 110 millions. Si l'on supprime la catégorie de contrats exemptés, ce sera encore moins, mais je ne sais pas combien ce sera exactement.

M. McCrossan: Quelles sont les lacunes techniques qu'il faudrait combler pour en arriver à réduire trois ou quatre fois le montant des recettes fiscales escomptées?

M. Leckie: L'une de ces lacunes, c'est que cet impôt doit être payé sur le revenu imposé. Il devrait s'agir d'une déduction en vertu de la partie I, puisque les compagnies sont tenues de le payer. En réalité, on passe d'un impôt de 15 p. 100 à un impôt de 20 p. 100 ou davantage. Seules les dépenses de placement peuvent faire l'objet d'une déduction, alors que lorsqu'on calcule l'impôt à partir du revenu accumulé, ce sont toutes les dépenses d'exploitation qui peuvent faire l'objet d'une déduction. Cela fait une grosse différence.

M. McCrossan: L'impôt initial en vertu de la partie 12 a été mis en vigueur suite aux recommandations de la Commission Carter. Il existe d'autres déductions que celles relatives aux dépenses générales. Vous dites que l'impôt en vertu de la partie 12 qui a été mis en oeuvre suite aux recommandations de la Commission Carter est beaucoup plus proche de ce qui devrait être théoriquement payé, dans la mesure où le présent impôt s'applique au revenu, tel que défini aux termes des propositions de la Commission Carter, mais élimine pratiquement toutes les déductions. Est-ce bien là ce que vous pensez?

M. Leckie: Si vous me demandez mon avis en tant qu'actuaire, je dirai que oui. Par contre, si je vous réponds en tant que responsable d'une compagnie d'assurance-vie, je vous dirai que si nous devons être pendus, peu importe la corde qui sera utilisée. Nous sommes fondamentalement opposés à cet impôt.

M. McCrossan: Ce que vous dites c'est que si on doit vous pendre, peu importe que la corde ait cinq pieds ou 15 pieds de longueur.

M. Leckie: Il y a incontestablement un problème. S pour une raison ou pour une autre, ce problème ne peut pas être résolu, vous avez tout à fait raison. Nous devons essayer de combler ces lacunes et c'est ce que font les responsables techniques. Je m'excuse de ne pas avoir soulevé ces problèmes. Nous savions que chaque compagnie d'assurance le ferait individuellement.

M. McCrossan: M. Orser, dans sa déclaration d'ouverture, ainsi qu'un certain nombre des compagnies qui nous ont présenté des mémoires, nous ont dit être

[Texte]

The open proviso I have heard is that your other financial competitors also pay reasonable taxes. In none of the briefs did anyone suggest what a reasonable tax was and in none of the briefs did anyone suggest what a reasonable tax level was. They have not given the committee any handle on how to go about it. You are saying this is unfair and should be withdrawn. It is nice. You say to get rid of \$300 million of taxes, but you have not suggested what tax load you would regard reasonable and how we should go about getting it, having failed for the last ten years to get taxes of any sort out of the industry.

If we are looking at a \$500-million profit for the industry, what is a reasonable long-term expectation or a reasonable tax revenue which could be sought by the government? Would \$150 million a year be reasonable on a \$500-million income in terms of federal taxes? Is that too high or too low? I recognize you are down around 25% now. Do you have a figure in mind? You have expressed the willingness to pay reasonable taxes, but you have not defined reasonable. You said that even if they are reasonable, you do not want to pay them if your competitors cannot pay them.

• 1025

Mr. Orser: Mr. Chairman, I think it must be apparent that this is largely a function of what is charged to the other guys.

The Chairman: We have not got to the other guy yet. They have to come. In fairness, we ought to say that the financial intermediaries—the banks, the trust companies and you people—have not been paying very much tax. Neither has the real estate industry. If we are going to increase corporate taxes and get some money, surely those industries that benefit from the stability of this country ought to make a contribution to this country.

Taking 1985 statistics from Statistics Canada, \$945 million of revenue surely ought to justify a decent tax break. If I looked at 20% or say 17%, which is the lowest form of personal tax rate, that would put you up in the \$160 million range, four times more than you are at present paying. Would that be a fair suggestion, Mr. Orser?

Mr. Orser: I think that rationale is the kind of thing you find in our brief. We are saying yes. We are prepared to pay a fair amount. Mr. McCrossan alluded to to regulation. These financial institutions, not only the life insurance but also trust companies and banks, are already overlapping in terms of the products and services they are offering, and there is going to be more of this in the

[Traduction]

prêts à payer des impôts raisonnables, sous réserve que tous les autres concurrents financiers en fassent autant. Cependant, aucun mémoire n'indique ce que devrait être un impôt raisonnable ou même un niveau d'impôt raisonnable. Aucune donnée d'appréciation n'a été fournie au Comité. Vous dites que cet impôt est injuste et devrait être supprimé. C'est très joli. Vous dites que 300 millions de dollars sont en jeu, mais vous ne précisez pas quel est l'impôt que vous considéreriez comme raisonnable et comment nous devrions le percevoir, sachant que depuis 10 ans, aucun impôt n'a été payé.

Sachant que les compagnies d'assurance réalisent un profit de 500 millions de dollars, quel est le montant raisonnable de recettes fiscales auxquelles le gouvernement devrait s'attendre à long terme? Est-ce que 150 millions de dollars de recettes fiscales par rapport à un revenu de 500 millions de dollars vous sembleraient raisonnables? Est-ce que c'est trop ou bien est-ce que ce n'est pas assez? Je crois savoir qu'à l'heure actuelle, vous êtes frappés d'un taux d'imposition d'environ 25 p. 100. Pourriez-vous nous fournir des chiffres? Vous nous dites que vous êtes prêts à payer des impôts, mais nous ne savons pas ce que vous entendez par «impôt raisonnable». Vous dites que vous voulez bien payer un impôt raisonnable, à condition que vos concurrents en fassent autant.

M. Orser: Monsieur le président, tout dépend de ce que l'on demande aux autres de payer.

Le président: Nous n'avons pas encore rencontré les autres. Ils doivent comparaitre. En toute justice, il faut reconnaître que, dans l'ensemble, les intermédiaires financiers ne paient pas beaucoup d'impôt, qu'il s'agisse des banques, des sociétés de fiducie ou des compagnies d'assurance. Le secteur de l'immobilier non plus. Si nous augmentons l'impôt sur le revenu des sociétés, il est normal que tous les secteurs qui bénéficient de la stabilité que nous connaissons au Canada paient leur part.

Si nous nous fions aux statistiques publiées par Statistique Canada pour l'année 1985, il semble bien qu'un revenu de 945 millions de dollars devrait donner lieu à des avantages fiscaux décents. Si nous envisageons un taux d'imposition de 20 p. 100 ou même de 17 p. 100, qui est à l'heure actuelle le taux le plus bas d'imposition du revenu des particuliers, cela veut dire que vous devriez quand même payer 160 millions de dollars environ, soit quatre fois plus que ce que vous payez à l'heure actuelle. Cela vous semblerait-il raisonnable, monsieur Orser?

M. Orser: C'est là-dessus que porte notre mémoire. Nous disons que nous sommes prêts à payer notre juste part. M. McCrossan a parlé de la déréglementation. Les institutions financières, et pas seulement les compagnies d'assurance-vie mais aussi les sociétés de fiducie et les banques, offrent d'ores et déjà des produits et services concurrents. Il en sera de plus en plus ainsi. C'est une

[Text]

future. We support that. That is the correct direction and we supported this in responding to Mr. Hockin's proposal.

We are increasingly going to be playing in the same markets and the offering the same products. We think that the permanent life insurance product is unique, but otherwise, yes. But because taxes will enter as an element of cost in our product, as it will in the banks' and trust companies' products, we are most concerned that the rate should be comparable and competitive.

Mr. McCrossan has raised the point about the news concerning the banks in recent days. It astonishes us to find that the banks may not be paying any tax until 1995 or the year 2000 or something like that. This is the sort of thing that makes us a little apprehensive about responding to your question with a number.

Mr. McCrossan: Can I just summarize, then? I have taken up a good chunk of time. You are willing to accept significant taxes, but the fundamental premiss is that if the same product can be offered by a bank, a trust company or an insurance company, it essentially should pay the same tax load no matter which company offers it?

Mr. Orser: I would say that is a pretty good principle, yes.

Mr. McCrossan: That is essentially it. And if the committee decides that the appropriate tax load is \$150 million or \$250 million, you are willing to accept that, provided that the same taxes would apply to your competitors, period?

Mr. Orser: Yes.

Mr. McCrossan: Okay, thank you.

Mr. Orser: Yes, I think, Mr. Chairman, that the tax should in any event have some reasonable relationship to the dimension of the enterprise. We have come at it in our brief, and I said this morning that in relation to assets, the proposals do not look like an equitable proposition at all if we look at asset size and so on. It is just entirely disproportionate. So that kind of measure should be taken—

The Chairman: I realize this now and I have a great concern about the quality of the lending the banks have been involved in, certainly in the Third World. You are fortunate that your companies were not so foolish as to be the bankers for Mexico. Those are real business losses. I do not think anybody is going to say that real business losses should not pay tax. But our Statistics Canada figures indicate that the banks had a net income for 1985 of \$915 million, and while they may be three and a half times your size, they did not make anything like the profit you made. The trust companies had a profit of \$305 million. You had a profit of \$945 million, so obviously we are going to collect on a profit basis if we are going to talk income tax.

[Translation]

tendance à laquelle nous sommes favorables, comme nous l'avons dit en répondant à la proposition de M. Hockin.

De plus en plus, nous allons intervenir sur les mêmes marchés et offrir les mêmes produits. Seul le produit assurance-vie nous semble unique. Mais dans la mesure où l'impôt va devenir un élément du coût de nos produits, de même que de celui des produits des banques et des sociétés de fiducie, nous tenons à ce que les taux d'imposition soient comparables et compétitifs.

M. McCrossan a évoqué les problèmes que rencontrent les banques depuis quelque temps. Nous sommes très surpris d'apprendre qu'il se peut que les banques ne paient pas d'impôt avant 1995 ou même avant l'an 2000. C'est pour cette raison que nous hésitons un peu à avancer des chiffres.

M. McCrossan: Pourrais-je résumer? J'ai parlé longtemps. Vous êtes prêts à payer votre part d'impôt, mais vous partez du principe que, si une banque, une société de fiducie ou même une compagnie d'assurance peuvent offrir les mêmes produits, elles doivent également assumer le même fardeau fiscal?

M. Orser: Je trouve que c'est un principe tout à fait sensé.

M. McCrossan: C'est ce que vous dites. Si notre Comité pense qu'un fardeau fiscal de 150 millions de dollars ou de 250 millions de dollars est approprié, vous seriez prêts à l'accepter, à condition que vos concurrents assument le même. C'est bien cela?

M. Orser: Oui.

M. McCrossan: D'accord, merci.

M. Orser: Monsieur le président, je crois que, de toute façon, l'impôt devrait être en rapport avec l'envergure des entreprises concernées. Nous avons indiqué dans notre mémoire, et j'ai répété ce matin, qu'il ne serait pas juste que l'impôt soit en rapport avec la valeur des actifs gérés. Cela serait tout à fait disproportionné. Ce genre de mesure...

Le président: Je comprends cela et je suis très préoccupé par la qualité des prêts que certaines banques ont consentis, notamment au Tiers monde. Vous avez de la chance que votre compagnie n'ait pas été aussi stupide que les banquiers qui ont prêté au Mexique. Ce sont des pertes sèches pour les banques. Mais ce n'est pas parce que ce sont des pertes sèches que les banques ne devraient pas payer d'impôt. D'après les chiffres fournis par Statistique Canada, il semble que les banques aient enregistré un revenu net de 915 millions de dollars en 1985. Pourtant, elles sont loin d'avoir réalisé des profits comme les vôtres, bien que leur actif soit parfois trois fois et demie supérieur au vôtre. Les sociétés de fiducie ont réalisé des profits de 305 millions de dollars. Vous avez réalisé des profits de 945 millions de dollars, et il me semble que l'impôt devrait être calculé à partir des profits.

[Texte]

[Traduction]

• 1030

Mr. Orser: Mr. Chairman, I just—

The Chairman: Tax from you more than from them unless they make profits.

Mr. Orser: I think a very important thing that the life insurance industry has done for Canada and the people of Canada in the last five years has been to stay very solvent, all of us.

I think your comment about the loans is not irrelevant. They are business losses, but you know I remember in 1980 and 1981 when a lot of this offshore lending was being done that bankers were quick to come forward and say that this is not being financed with deposits of Canadians, it is being financed with money raised offshore and that is all a different matter. That is fine when it is going well, but when it is going badly these losses are something that have to be deducted from income generated in Canada. Now, you think about those rules. I find it very confusing... and then here we are. So that is something your committee, I am sure, thinks about a bit.

Mr. Garneau: Have you made any calculation about what would have been the tax paid for the years 1982, 1983, and 1984 if the MacEachen budget had been fully implemented?

Mr. Orser: I take it, Mr. Chairman, that Mr. Garneau is talking about—

The Chairman: Mr. MacEachen's budget of 1981.

Mr. Orser: If Mr. MacEachen's rules had been implemented without the accord of 1982.

The Chairman: Right.

Mr. Orser: The creation of the exempt category.

Mr. Leckie: As I understand it, of course it would not have effected the corporate taxes payable by the companies and as far as the taxes paid on the exempt policies, it would have been nominal.

Mr. McCrossan: That was my next question, as to whether they had calculated the taxes if we eliminated the exempt class, which would have been the MacEachen budget proposals.

Mr. Orser: Mr. Chairman, just on that question, I think it is a little difficult for companies to do that because one has to back into the average taxpayer's position and I would think the officials who develop this tax notion would have considered that too. Perhaps they could help you.

Mr. Garneau: Do you consider the 15% tax on investment as proposed as being a type of sales tax before the rest of the business activity will have to pay that burden? Do you consider it as a sales tax in a way that it would have been applied if a VAT or a BTT or a multi-

M. Orser: Monsieur le président, je voudrais. . .

Le président: Si elles ne font pas de profits, elles devraient être moins imposées que vous.

M. Orser: Ce qui est très important, c'est que depuis les cinq dernières années, la solvabilité de l'industrie de l'assurance-vie a été un atout pour le Canada et pour tous les Canadiens.

Ce que vous dites à propos des prêts revêt une certaine pertinence. Il s'agit effectivement de pertes commerciales, mais je me rappelle très bien qu'en 1980 et 1981, lorsqu'un grand nombre de prêts ont été consentis à des pays étrangers, les banquiers se sont empressés de dire que ces prêts n'étaient pas financés par les épargnants canadiens mais par de l'argent déposé à l'étranger. C'est une très belle théorie quand tout va bien, mais quand les choses se gâtent, les banques se dépêchent de déduire leurs pertes des revenus qu'elles perçoivent au Canada. Réfléchissez bien à cela. Je trouve cela très compliqué... et voyez où nous en sommes. Je suis certain que votre Comité a réfléchi à cela.

M. Garneau: Si le budget MacEachen avait été mis en oeuvre, avez-vous calculé ce que vous auriez dû payer en impôt en 1982, 1983 et 1984?

M. Orser: Monsieur le président, je suppose que M. Garneau veut parler de. . .

Le président: Du budget MacEachen de 1981.

M. Orser: Vous voulez dire si les propositions de M. MacEachen avaient été mises en oeuvre en dehors de l'entente de 1982?

Le président: C'est cela.

M. Orser: Vous voulez parler de la création d'une nouvelle catégorie d'exemption.

M. Leckie: A mon avis, cela n'aurait rien changé à l'impôt payable sur le revenu des compagnies. Quant à l'impôt payable sur les contrats d'assurance exemptés, je crois qu'il aurait été nominal.

M. McCrossan: Ma deuxième question portait justement là-dessus. J'aimerais savoir si vous avez calculé l'impôt que vous auriez dû payer si l'on avait éliminé la catégorie de contrats exemptés, comme le proposait le budget MacEachen.

M. Orser: Monsieur le président, il est un peu difficile pour les compagnies d'assurance de faire ce genre de calculs. Cependant, les fonctionnaires qui ont conçu ce système devraient pouvoir vous aider.

M. Garneau: Considérez-vous l'impôt de 15 p. 100 sur les revenus de placement qui est proposé comme une sorte de taxe de vente, qui serait perçue jusqu'à ce que le fardeau fiscal puisse être partagé entre toutes les entreprises? Considérez-vous cet impôt comme une sorte

[Text]

stage tax of any kind had been implemented right away? Do you think it would have been the way that a financial institution like yours, a life insurance company, would have been taxed—with a sales tax?

Mr. Orser: I think I would have to defer to Robin on that.

Mr. Leckie: I do not think we would have thought of it as a sales tax, but you do raise a concern that we have, which is the multiplicity of taxes that are being proposed.

We are subject to provincial premium taxes, which are a sales tax now, and there is the proposal for consideration of the taxation of our income under a consumption-type tax in the future, alluded to in the tax reform proposals. On top of the investment tax that has been proposed and the corporate tax included in here, that is a tax burden in total that we feel makes the product somewhat uneconomic to the client. One of our concerns is the total tax burden being imposed as we pass this through to the policyholder in excess of what the policyholder will consider reasonable or will wish to pay for in the future.

Mr. Garneau: If this 15% tax is implemented, would you say that people who buy part protection and part saving will move the saving part to the other type of financial investment?

Mr. Leckie: Probably in some cases they would. One of the difficulties here, though, is that the very low or middle-income earner does not usually have the option, and this is where we consider it to be most unfair.

• 1035

Miss Nicholson: On a supplementary, would you consider the 15% investment tax reasonable if it was less the premium tax and left some allowance for costs, or is it impossible any way you look at it?

Mr. Leckie: Our position is that it is not a reasonable tax in any case, but it could be made more reasonable by making those changes.

Mr. Garneau: If a tax on premiums or a tax on investment is not fair, would you suggest that the income of financial institutions—not only life insurance, but also trust companies and banks—from preferred or common shares be taxed as interest?

Mr. Leckie: I do not know if any of us could answer that question, because that is a question of government policy. Is it the treatment of intercorporate dividends, and whether it is reasonable that it should be a complete flow-through for financial institutions?

Mr. Garneau: Yes.

[Translation]

de taxe de vente, un peu comme s'il s'agissait d'une taxe sur la valeur ajoutée ou encore une taxe multistade? Pensez-vous que c'est ainsi qu'une institution financière comme la vôtre, une compagnie d'assurance-vie, devrait être imposée, c'est-à-dire par le truchement d'une taxe de vente?

M. Orser: Je demanderai à Robin de vous répondre.

M. Leckie: Je ne pense pas que l'on puisse considérer cet impôt comme une taxe de vente, mais vous avez soulevé un problème que nous nous posons, à savoir celui de la multiplicité des taxes proposées.

Nous sommes assujettis à la taxe provinciale sur les primes d'assurance, taxe qui est désormais une taxe de vente, et il est également question dans les propositions de réforme fiscale de nous imposer une sorte de taxe à la consommation. Si on ajoute cela à l'impôt sur les revenus de placement qui est proposé et à l'impôt sur les revenus des sociétés, je crains que cela ne rende le produit un peu trop cher pour le client. Nous pensons que le surcroît de fardeau fiscal qui nous est imposé et qui va se répercuter sur les détenteurs de contrats risque de dissuader ces derniers d'acheter le produit à l'avenir, parce qu'il sera trop cher.

M. Garneau: Si cet impôt de 15 p. 100 est mis en oeuvre, pensez-vous que les gens qui achètent un contrat partiellement axé sur la protection et partiellement sur l'épargne vont aller placer ailleurs l'élément épargne?

M. Leckie: Probablement, dans certains cas. Le problème c'est que les personnes à revenu modeste ou moyen n'ont habituellement pas le choix. C'est ce qui nous paraît le plus injuste.

Mme Nicholson: J'aimerais poser une question supplémentaire. Pensez-vous qu'un impôt de 15 p. 100 sur les revenus de placement serait raisonnable si on y enlevait la taxe sur la prime et si on prévoyait une déduction pour dépenses? Ou bien, cela vous semble-t-il tout à fait impossible?

M. Leckie: Nous estimons que cet impôt est tout à fait inacceptable; cependant il serait sans doute beaucoup plus raisonnable si on apportait les changements que vous proposez.

M. Garneau: Vous dites que la taxe sur les primes et que l'impôt sur les revenus de placement ne sont pas justes. Devrait-on considérer comme revenus de placement les revenus que les institutions financières, et pas seulement les compagnies d'assurance-vie, mais aussi les sociétés de fiducie et les banques, retirent des actions privilégiées ou ordinaires qu'elles détiennent?

M. Leckie: Je doute que nous puissions répondre à cette question qui relève de la politique gouvernementale. Vous voulez dire que ces revenus devraient être considérés comme des dividendes intercompagnies pour toutes les institutions financières?

M. Garneau: Oui.

[Texte]

Mr. Leckie: It is perhaps something the government should consider at some stage.

Mr. Garneau: Because when we look at the figures we had in our briefing notes, and if it is true that in say the year 1980 you had \$500 million of income and it has been assumed that two-thirds was from common or preferred shares, it means that probably if it would have been comparable interest-bearing securities the total income would have been probably around \$800 million, which taxed at your marginal rate would have produced probably close to \$300 million of corporate taxes, compared to the \$26 million that has been paid.

It would be much more than the 15% tax we are talking about, because according to the figures we have this investment tax would produce, in 1991-92, \$300 million. So in one way or another, if you want to keep the same return on your investment for your shareholder, you would have to raise the premium just the same?

The Chairman: Or reduce the benefit.

Mr. Garneau: Yes, but I guess you need some return to pay dividends to your shareholders or to have a comparable situation for all your *mutualistes* when you are a mutual insurance company.

I wonder if one way or the other the argument you are giving us this morning about the fact that the 15% tax will increase the premium by between 10% and 20% could be more if we go through the route of corporate tax and consider the dividend as fully taxable as if it was interest income. Then at the end of the road you will have to increase your premium. If you are paying more tax and you want to keep the same type of return for your shareholder, somebody has to pay, and one way or another the premium will have to be increased.

I understand your argument that the role of life insurance is not only a financial role but it is also a social role and if the government collects all the income tax then it may have to pay something else out of its expenditures to cover increased social programs. So how you establish a balance between the two is another question, but it seems to me that if you are ready to pay your fair share then at some point you will have to increase the premiums.

Mr. Leckie: Incidentally, that 10% to 20% increase in premium results from the application of the proposed investment tax. The passing through of the profit's tax, the general corporation tax, partly to the policyholder, will obviously also increase the premium an additional amount and that was not incorporated into the figures. However, there is no question that paying our so-called fair share of corporate tax is going to increase premiums or reduce policyholder dividends.

[Traduction]

M. Leckie: C'est quelque chose que le gouvernement pourrait peut-être envisager.

M. Garneau: Si nous nous référons aux chiffres qui nous ont été fournis dans nos dossiers, il semble que vous ayez réalisé un revenu de 500 millions de dollars en 1980, dont les deux tiers provenaient d'actions ordinaires ou privilégiées. S'il s'était agi de titres portant intérêts, le revenu total aurait été de l'ordre de 800 millions de dollars. Compte tenu de votre taux marginal d'imposition, vous auriez sans doute payé environ 300 millions de dollars au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés, alors que vous n'avez payé que 26 millions de dollars.

Cela ferait un pourcentage bien supérieur aux 15 p. 100 dont nous parlons, étant donné que d'après les chiffres dont nous disposons, cet impôt sur les revenus de placement devrait engendrer 300 millions de dollars de recettes fiscales en 1991-1992. Il faudrait donc de toute façon que vous augmentiez la prime si vous voulez que vos actionnaires bénéficient du même rendement sur leurs investissements?

Le président: Ou que vous réduisiez votre marge de profit.

M. Garneau: Oui, mais je suppose que vous avez besoin d'un certain rendement sur vos investissements pour payer les dividendes de vos actionnaires, ou des mutualistes dans le cas d'une mutuelle d'assurance.

Vous nous avez dit ce matin qu'un impôt de 15 p. 100 allait engendrer une augmentation de 10 à 20 p. 100 de la prime. Ce serait peut-être pire si vous étiez assujettis à l'impôt sur le revenu des sociétés et si vous deviez payer des impôts sur les dividendes comme s'il s'agissait de revenus de placement. De toute façon, vous seriez obligés d'augmenter vos primes. Si vous devez payer davantage d'impôt et si vous voulez garantir à vos actionnaires le même rendement sur leurs investissements, il faudra bien que quelqu'un paye et, par conséquent, que la prime soit augmentée.

Vous dites que les compagnies d'assurance-vie ne sont pas des institutions financières et qu'elles ont également un rôle social à jouer. Je comprends cela. Vous dites aussi que si le gouvernement perçoit davantage d'impôts sur les compagnies d'assurance-vie, il sera peut-être obligé d'augmenter ses dépenses pour financer un plus grand nombre de programmes sociaux. Il faut donc trouver un juste milieu, mais il me semble que si vous êtes prêts à payer votre juste part, il faudra bien qu'un jour ou l'autre vous augmentiez les primes.

M. Leckie: Mais c'est l'application de cet impôt sur les revenus de placement qui va faire augmenter les primes de 10 p. 100 à 20 p. 100. La répercussion sur les détenteurs de contrats de l'impôt sur les profits va nécessairement engendrer une nouvelle augmentation de la prime, dont il n'est pas tenu compte dans ces chiffres. Cependant, il est incontestable que, si nous payons notre soi-disant juste part de l'impôt sur le revenu des sociétés, il faudra augmenter les primes ou réduire les dividendes des détenteurs de contrats.

[Text]

[Translation]

• 1040

Mr. Attewell: Mr. Garneau, could I have a supplementary?

The Chairman: Yes, Mr. Attewell.

Mr. Attewell: Just on that same point, on page 2 of your brief, the way I read it, you seem to be developing an argument that you intend to pass the entire \$300 million through to the policyholders, either in terms of increased premiums or reduction of benefits. In paragraph (d), you mention the taxes are retroactive. One of the reasons you seem to say as to why the amount would be flowed through is that the taxes are payable regardless of the company's financial status; it is almost like a flat tax. Am I reading it right that if this went through, the general intent of most companies would just be to flow it entirely through and hit the customer, so to speak, with it? As you people well know, when taxes come along there are really about three basic areas it can be dealt with: increasing the price at customer level, letting the shareholders absorb it or cutting costs, such as salaries, etc. Am I reading your brief right that your strategy would be to flow it totally through to the policyholders?

Mr. Leckie: I cannot speak for other companies, but the theoretically correct thing to do for a tax of the nature of the investment tax would be to pass it through to the policyholders. However, competition and practical considerations probably will direct you to perhaps absorb a portion of the tax for a period, and there is a transitional arrangement in here in any case. We certainly want to smooth it out for the policyholders as best we can and there is a tendency for the companies to drag in passing on an additional cost like that through to their policy holders. As a result they weaken their financial strength a little bit in absorbing that tax. Certainly I think that would happen on the corporate tax.

On the investment tax, I think competition is going to be a factor. There is no question that all of our companies are going to just have to operate more efficiently, but that is what we have been trying to do for the last 5 or 10 years in any case. The thrust will be just that much greater with this amount of additional income to be absorbed.

Mr. Orser: Mr. Chairman, I think there is a point that should be made here, if I may use some data from my own company. About 93% of the number of insurance policies that London Life sold in 1986 were permanent insurance policies and the great majority of these were participating insurance policies. We are required under the rules of the Department of Insurance, the legislation and regulation, to keep all revenue and expenses that relate to participating policy owners in a separate account, to keep them separate from other business. The superintendent requires us to do this. Out of all of that,

M. Attewell: Monsieur Garneau, pourrais-je poser une question supplémentaire?

Le président: Oui, monsieur Attewell.

M. Attewell: À la page 2 de votre mémoire, vous semblez dire que vous avez l'intention de répercuter sur les détenteurs de contrats les 300 millions de dollars d'impôt que vous allez payer, soit en augmentant les primes soit en réduisant les profits. Au paragraphe d), vous dites que cet impôt est rétroactif. L'une des raisons que vous évoquez pour justifier que cet impôt se répercute au niveau des détenteurs de contrats, c'est que vous dites que l'impôt est payable indépendamment de la situation financière de la compagnie. Il s'agit en quelque sorte d'un impôt forfaitaire. Si j'ai bien compris, vous nous dites que, si cet impôt est mis en oeuvre, la majorité des compagnies d'assurance le répercuteront sur les consommateurs. Vous n'ignorez pas que, lorsqu'une compagnie doit payer plus d'impôts, elle peut faire trois choses: augmenter les prix au niveau des consommateurs, répercuter l'impôt sur les actionnaires ou réduire les coûts, comme les salaires, et cetera. Peut-on dire que votre stratégie serait de répercuter cet impôt sur les détenteurs de contrats?

M. Leckie: Je ne peux pas parler au nom des autres compagnies. Cependant, en théorie, il serait logique de répercuter sur les détenteurs de contrats un impôt de ce genre. Mais compte tenu de certaines considérations pratiques et de la concurrence, il est probable que les compagnies décident d'absorber elles-mêmes une partie de cet impôt pendant une certaine période. Elles adopteront nécessairement des mesures de transition. Nous nous efforcerons dans toute la mesure du possible d'épargner les détenteurs de contrats. Habituellement, les compagnies ont tendance à hésiter à répercuter des coûts supplémentaires de ce type sur leurs détenteurs de contrats. Résultat, leur force financière s'en ressent. Je suis certain que c'est ainsi que les choses se passeraient si le nouvel impôt sur le revenu des sociétés entraînait en vigueur.

Quant à l'impôt sur les revenus de placement, je pense que la concurrence jouera un rôle déterminant. Il est indéniable que toutes les compagnies d'assurance devront faire preuve d'une plus grande efficacité, mais c'est déjà ce que nous essayons de faire depuis cinq ou dix ans. Si nous devons absorber un surcroît de coût de cet ordre, cette tendance sera encore plus forte.

M. Orser: Monsieur le président, je crois qu'il faut ajouter autre chose et j'aimerais vous citer certaines données concernant ma propre compagnie. Environ 93 p. 100 des contrats d'assurance que la London Life a vendus en 1986 sont des contrats d'assurance permanente et leur grande majorité sont des contrats d'assurance avec participation. En vertu de la réglementation et des lois qui gouvernent l'assurance, nous sommes tenus de faire figurer dans un compte séparé tous les revenus et dépenses relatifs aux contrats d'assurance avec participation. C'est le surintendant fédéral des assurances

[Texte]

what the shareholder participates... there is a limit set out in the statute of the regulations of 2.5% of dividends; otherwise, everything that comes in and all costs relating to participating policy owners must be charged to that participating policy owner's account. We do not have any choice. If we do otherwise, then we are in trouble with the regulation, the legislation and the rules.

With respect, in our case—and I think a large part of other companies' permanent insurance is participating—there really is no choice. There is no where else to go other than to recover the tax through what would likely be reduced dividends.

The Chairman: Clearly, most of your associate members are mutual companies where they are in fact owned by the policyholders. In terms of par policies, you are quite right. They are effectively financed by the policyholders.

Mr. Orser: Most exempt policies are participating—

• 1045

The Chairman: So the gut issue is that when a person makes a deposit in an insurance company by buying a life insurance policy, when he dies his estate should be able to collect the income build-up in that policy tax free, because if the estate had purchased a GIC from a bank or a trust company, the beneficiary would have had to pay income tax on the accruing income on that GIC or other financial instrument. Essentially what you are saying is that there is a social interest in insurance that should somehow exempt that income from tax. Is that what you are saying?

Mr. Orser: If the contract of insurance ultimately terminates as the result of the death of the insured, yes.

Mr. Devlin: That was in fact, Mr. Chairman, the arrangement that had been acknowledged in 1981-1982, precisely by creating this class of exempt—

The Chairman: So what you are saying is this particular tax is essentially a tax on money that would in many cases—not always, but in many cases, not always because some people do cash policies in and the amount of income they get on those policies will be reduced by the amount of the proportion of the tax that would be paid in this system... So with respect to the death benefit people, they will get less death benefit or build-up benefit or reduced premium benefit or something else that they would have otherwise gotten.

Mr. Devlin: Absolutely. Yes. One of our charts, Mr. Chairman, demonstrates this quite clearly, the reduction in death benefit that would occur.

Mr. Garneau: So what do you suggest to the Official Opposition—to read Mr. Wilson's speech in 1981-82 and to do the same thing and try to have this time a 1987 agreement?

Mr. Orser: Well you said that, Mr. Garneau.

[Traduction]

qui nous y oblige. En ce qui concerne la participation des actionnaires, les règlements prévoient que les dividendes doivent être limités à 2.5 p. 100. Sinon, tous les coûts relatifs aux détenteurs d'un contrat avec participation doivent apparaître dans le compte du propriétaire d'un contrat avec participation. Nous n'avons pas le choix. Si nous ne le faisons pas, nous allons à l'encontre des règlements et des lois.

Dans notre cas et dans le cas d'un grand nombre de compagnies qui offrent des contrats d'assurance permanente avec participation, nous n'avons pas le choix. Nous sommes obligés de récupérer cet impôt en réduisant les dividendes.

Le président: La majorité des membres de votre association sont des mutuelles d'assurance qui sont en fait la propriété des détenteurs de contrats. Si vous parlez des contrats paritaires, vous avez raison. Ils sont effectivement financés par les détenteurs de contrats.

M. Orser: La majorité des contrats exemptés sont des contrats de participation...

Le président: Prenons le cas de quelqu'un qui investit de l'argent dans une compagnie d'assurance en achetant un contrat d'assurance-vie. A la mort de cette personne, ses successeurs devraient pouvoir récupérer le revenu accumulé sans payer d'impôt, dans la mesure où s'il s'était agi d'un CPG acheté auprès d'une banque ou d'une société de fiducie, les bénéficiaires auraient dû payer un impôt sur le revenu accumulé au titre de ce CPG ou de tout autre instrument financier. Ce que vous dites, c'est que la contribution qu'une assurance apporte à la société devrait d'une certaine façon justifier certaines exonérations fiscales. Est-ce bien ce que vous dites?

M. Orser: Oui, si le contrat d'assurance prend fin en raison du décès de l'assuré.

M. Devlin: C'est justement ce qui avait été prévu en 1981-1982 monsieur le président, lorsque l'on avait créé cette catégorie de contrats exemptés...

Le président: Vous dites que cet impôt est en fait un impôt sur un revenu qui, très souvent, passe toujours mais très souvent... pas toujours parce que certaines personnes se font rembourser leur contrat d'assurance, et le montant qu'ils touchent serait assujéti à l'impôt... En ce qui concerne les prestations de décès, vous voulez dire que ces prestations de décès seront réduites, ou que la prime sera réduite ou encore qu'ils ne toucheront pas quelque chose qu'ils auraient dû toucher?

M. Devlin: Absolument. Oui. L'un de nos tableaux démontre clairement la réduction des prestations de décès que cela entraînerait.

M. Garneau: Que suggérez-vous de faire à l'Opposition officielle? De relire le discours prononcé par M. Wilson en 1981-1982, de faire la même chose que lui mais de réussir, cette fois, à conclure une entente?

M. Orser: C'est vous qui le dites, monsieur Garneau.

[Text]

Mr. Devlin: I thought at the time, Mr. Chairman, all political parties were in support of this arrangement.

Mr. Garneau: The amazing thing is that the Minister changed but the officials in the department stayed.

Mr. Devlin: Mr. Garneau has a very good point.

Mr. Garneau: So as I used to say, the question and answer remain on the same side of the House; only people change.

Mr. Warner: You have covered quite a lot of ground this morning. I know that getting into more specifics as to the amount of tax you want to pay is going to be fairly difficult until we deal with perhaps some of the overriding issues of the level playing field and involving other financial institutions.

Often I hear of a tax increase or a change of tax on life insurance companies as a tax on widows and orphans. I know you made it quite clear this morning that you are not here to whine about corporate taxes, but at times we do sense that all taxes flow through to the policyholder or all taxes affect the policyholder or the beneficiaries. I am glad that this morning we clarified a lot of that, but occasionally this does come out as your position. Actually, in looking over the figures of the last few years we have a lot of difficulty in having a lot of sympathy for your industry, because we have not seen a substantial amount of tax from your industry. Hopefully with your input today and further discussions that will go on perhaps with the bankers later on we may have something that is a little more equitable.

One of the suggestions you made is that the tax should be related to the asset size. I have a little trouble with that, because management fees or profits can vary substantially. You can build a management fee into your product that a mutual fund manager or a bank may build in a different rate. So do you not see that there is a bit of a problem in accepting that the tax should be relative to the asset size?

Mr. Orser: In some measure looking for a solution to what we understand was the challenge before the officials of the Department of Finance, I think what they were attempting to do was to find some kind of method of calculating income for tax purposes on all financial institutions that was balanced and was equitable. One could understand that. It was a very meritorious kind of thing. Of course, they failed; this is apparent.

• 1050

When I was asked what kind of tax I would propose, I mentioned something that has some reasonable relationship to the dimension of the operation. When one goes to anything relating to assets, of course, the ability-to-pay problem raises its head. So I would probably express it more as a tax that has some reasonable relationship to size, as our brief says. Using the department's own

[Translation]

M. Devlin: Je croyais à l'époque, monsieur le président, que tous les partis politiques étaient favorables à cette entente.

M. Garneau: Ce qui est surprenant, c'est que les ministres changent mais les fonctionnaires restent.

M. Devlin: M. Garneau a soulevé un très bon point.

M. Garneau: Comme je le dis toujours, les questions et réponses viennent toujours du même côté. Ce ne sont que les gens qui changent.

M. Warner: Vous avez couvert pas mal de choses ce matin. Je sais qu'il sera difficile de nous mettre d'accord sur le montant d'impôt à payer, tant que nous n'aurons pas réglé d'autres problèmes concernant les autres institutions financières.

On entend parfois dire qu'augmenter l'impôt d'une compagnie d'assurance-vie revient à augmenter l'impôt de la veuve et de l'orphelin. Vous avez dit clairement ce matin que vous n'étiez pas là pour pleurnicher à propos de l'impôt sur le revenu des sociétés. Cependant, nous avons l'impression que cet impôt ne peut que toucher les détenteurs de contrats ou les bénéficiaires. Je suis heureux que nous ayons fait la lumière ce matin sur un certain nombre de choses, même si vous n'êtes pas toujours d'accord. Vu les résultats des dernières années, il est difficile d'avoir pitié de vous, dans la mesure où il semble que vous n'ayez jamais beaucoup payé d'impôt. Il faut espérer que les discussions que nous avons eues ce matin avec vous et que nous aurons plus tard cet après-midi avec les banquiers nous permettront d'en arriver à un système un peu plus équitable.

Vous nous avez dit que l'impôt devrait être en rapport avec le volume de l'actif. J'ai un peu de difficulté à comprendre cela, dans la mesure où les frais de gestion et où les profits varient beaucoup d'une compagnie à l'autre. Une compagnie d'assurance n'a pas les mêmes possibilités qu'un gestionnaire de fonds mutuels ou qu'un banquier d'intégrer ses frais de gestion à ses produits. Ne pensez-vous pas qu'il soit dangereux que l'impôt soit en rapport avec le volume de l'actif?

M. Orser: Les fonctionnaires du ministère des Finances ont envisagé divers moyens de relever le défi auquel ils sont confrontés. J'ai l'impression que le ministère a essayé de trouver un moyen de calculer le revenu des institutions financières aux fins de l'impôt qui soit à la fois équilibré et équitable. Il n'y a rien à redire à cela. C'était tout à fait méritoire. Cela n'a pas marché, bien entendu. C'est évident.

Quand l'on m'a demandé le genre d'impôt que je proposerais, j'ai suggéré quelque chose de raisonnable par rapport à l'importance de l'activité. Le problème de l'aptitude à payer se pose bien entendu lorsque l'impôt est axé sur l'actif. Je serais donc plutôt en faveur d'un impôt qui soit en rapport raisonnable avec l'importance de l'actif, comme on le précise dans notre mémoire. En

[Texte]

numbers, we end up by that scale in our industry paying ten times the ratio or the amount the banks do.

Mr. Attewell: Mr. Chairman, as a supplementary, I am going to just ask whether he would be supportive of—I will not even guess at a level—a minimum tax.

The Chairman: If we threw up our hands and say we should tax you, we would develop an alternative minimum tax such that if you do not reach it in the ordinary way, you pay it anyway.

Mr. de Jong: It would apply on all financial institutions.

Mr. Orser: It would certainly be a way of moving in the direction of a level playing field. One would have the problem of solvency to be concerned about, which reflects ability to pay. Certainly we have to find something better than the proposal we have here.

Mr. de Jong: This follows up on many of the other questions. I hear you say that yes, financial institutions and the life insurance industry should be paying some more tax and can contribute more to the public purse and to the well-being of this country. But you say the taxes proposed in the white paper are unfair because it is a tax on the policyholder, not a corporate tax. Can you suggest to us what would be a fair tax? How can the industry pay more in taxes other than by following through with what the white paper has suggested as the 15% tax policy?

Mr. Orser: I want to turn this over to Robin. His task force has thought about this a fair bit.

I do not think we see the corporate tax, as distinct from the investment tax, as being unreasonable. There are some technical and some transition problems we see, but tax as a method of measuring ability to pay or a reflection of ability to pay does not strike us as being unreasonable. Of course, we add, in the 1990s we are going to be playing in very much the same ballgame as our competitors, including the banks and trust companies. Let us just make sure the technical complications of calculating income for tax purposes does not defeat the Revenue Department so that we end up as the front-running guys.

Robin, do you want to add anything?

Mr. Leckie: Yes, the white paper proposes an increased annual tax for technical changes on the life insurance industry of \$300 million in 1992. By implication, because we have not raised it as a major issue in our brief, you could assume we are prepared to pay something close to that given the relationship it bears to other financial institutions and any issues where there may be some technical deficiencies. We have not said it was a tax level that could not absorb.

We have said the other \$300 million investment tax is fundamentally wrong, particularly when you relate it to the total proposed taxes from the banks and trust

[Traduction]

utilisant les propres chiffres du ministère, nous nous sommes aperçu que proportionnellement notre industrie payait 10 fois plus que les banques.

M. Attewell: Monsieur le président, comme question complémentaire, j'étais sur le point de demander au témoin s'il serait en faveur d'un impôt minimum, sans préciser à quel niveau.

Le président: Si acculé au pied du mur on décidait de vous imposer, ce serait un impôt minimum conçu de telle sorte que si vous ne le payez pas de la façon ordinaire, vous le paierez tout de même.

M. de Jong: Cela s'appliquerait à toutes les institutions financières.

M. Orser: Ce serait certainement un pas vers un régime équitable. Il faut évidemment tenir compte du problème de solvabilité, qui est fonction de l'aptitude à payer. Il faut certainement améliorer la proposition que nous avons sous les yeux.

M. de Jong: J'ai une question qui donne suite à un certain nombre d'autres questions. Je vous ai entendu dire qu'effectivement les institutions financières et les sociétés d'assurance-vie devraient payer plus d'impôt et apporter une plus grande contribution aux deniers publics et au bien-être du pays. Toutefois, vous dites que les impôts suggérés dans le Livre blanc sont injustes parce que l'impôt frappe le détenteur de police d'assurance, non pas la société. Qu'est-ce qui serait équitable à votre avis? Le Livre blanc a suggéré un impôt de 15 p. 100 pour cette industrie; voulez-vous qu'elle paie davantage?

M. Orser: Je laisserai à M. Leckie le soin de vous en parler car son groupe d'étude a étudié la chose en détail.

Je ne pense pas que nous jugions l'impôt sur les sociétés, par opposition à l'impôt sur les revenus de placement, comme déraisonnable. Nous envisageons des problèmes techniques et des problèmes de transition, mais l'idée d'un impôt axé sur l'aptitude à payer ne nous paraît pas déraisonnable. Ajoutons, bien entendu, que dans les années 1990 nous allons nous trouver dans la même situation que nos concurrents, banques et sociétés de fiducie y compris. Assurons-nous simplement que les complications techniques du calcul aux fins d'impôt ne soient pas telles qu'elles jouent au détriment du ministère du Revenu et que l'on se retrouve les dindons de la farce.

Monsieur Leckie, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Leckie: Oui. Le Livre blanc suggère un impôt annuel supérieur pour les changements techniques de l'industrie de l'assurance-vie, soit 300 millions de dollars en 1992. Nous n'avons pas insisté là-dessus dans notre mémoire et vous pourriez en conclure que nous sommes plus ou moins prêts à payer cette somme, étant donné ce que cela représente par rapport aux autres institutions financières et à certaines carences techniques. Nous n'avons pas dit que ce niveau d'impôt était intolérable.

Ce que nous avons dit, c'est que l'impôt supplémentaire sur les placements de 300 millions de dollars était fondamentalement injustifié, en particulier si

[Text]

companies of \$110 million in 1992. These are figures we have taken from the white paper. We are arguing that the total proposal from the life insurance industry is disproportionate to what is being called for from the banks and trust companies. I think we are prepared to pay something between \$200 and \$300 million.

• 1055

We would like to see the banks and trust companies paying more. We do not know how they should do it, but we are particularly concerned, in that they are five times larger than us, as measured by assets. Now, maybe assets are not the right base. Certainly business income is an important base, and we would argue that ability to pay is a major factor. But assets are a proxy if there is nothing else to make the comparison between these institutions with; and it is a comparison that cannot be totally ignored. That is why we have raised it.

Mr. de Jong: Your concern, in essence, is that you are carrying a tax load the others are not, and the products you will be selling in the market will be in a disadvantaged position vis-à-vis the other financial institutions.

Mr. Leckie: Yes, we are concerned that we will accept a tax load that we will then find out is not being imposed on other financial institutions and we will have to pass that through to our customers. We will therefore be disadvantaged against these other financial institutions. And these banks are very large right now. They already have a major competitive advantage, many of us feel. To add to it by the tax comparison—

The Chairman: What is their competitive advantage?

Mr. Leckie: Their distribution, their very size—

Mr. McCrossan: Loan-loss provisions.

The Chairman: Their Brazilian loans? Their Argentinian loans?

Mr. Layton: Their insurance against bad judgment.

Mr. Orser: Mr. Chairman, I would like to add a couple of things to that. We said to the Minister a week ago Thursday, if things go like this and if some aspects of Mr. Hockin's blue paper go through, we are just going to perpetuate the situation where the five or six large Canadian banks dominate the Canadian financial services market and that is that. I think this is a reality.

Let me just add something about the tax bill. Something we do not discuss here because it is not a federal tax is the premium tax. This is a unique tax that is paid only by life insurance companies. It costs us something over \$100 million a year. We pay that to the provinces. We have to get that back as well in the price-

[Translation]

vous le comparez au montant global d'impôt de 110 millions de dollars que paieraient les banques et les sociétés de fiducie en 1992. Ce sont des chiffres que nous avons puisés dans le Livre blanc. Nous soutenons que l'impôt que l'on suggère à l'industrie de l'assurance-vie de contribuer est disproportionné par rapport aux sommes imposées aux banques et aux sociétés de fiducie. Nous serions prêts à contribuer de 200 à 300 millions de dollars.

Nous aimerions que les banques et les sociétés de fiducie contribuent davantage. Nous ignorons quelle forme leurs contributions devraient prendre, mais c'est un sujet qui nous tient à coeur, étant donné qu'ils ont cinq fois plus d'actifs que nous. On ne devrait peut-être pas se baser sur les actifs. Le revenu des entreprises est certainement important, et l'aptitude à payer est un facteur capital. Toutefois, s'il n'y a rien d'autre pour faire la comparaison entre institutions, les actifs sont une bonne mesure et c'est le genre de comparaison qu'on ne peut ignorer. C'est la raison pour laquelle nous avons soulevé ce point.

M. de Jong: Ce qui vous inquiète, donc, c'est que votre fardeau fiscal sera supérieur aux autres et que vous vous trouverez désavantagés par rapport aux autres institutions financières que vous concurrencez.

M. Leckie: Effectivement, si nous acceptons un fardeau fiscal supérieur à celui qui est imposé aux autres institutions, ce seront nos clients qui devront en faire les frais. Par conséquent, nous serons dans une situation défavorisée par rapport aux autres institutions financières. Les banques sont déjà très importantes. Elles ont déjà un gros avantage compétitif, nous nous en apercevons. Si vous ajoutez un fardeau fiscal supérieur...

Le président: En quoi consiste leur avantage compétitif?

M. Leckie: Leur répartition, leur taille même...

M. McCrossan: Les dispositions relatives aux pertes sur prêts.

Le président: Leurs prêts au Brésil? A l'Argentine?

M. Layton: Leur assurance-mauvaise décision.

M. Orser: Permettez-moi d'intervenir, monsieur le président. Il y a une semaine, jeudi, nous avons dit au ministre que si les choses restaient telles quelles et si certains aspects du Livre bleu de M. Hockin étaient adoptés, les cinq ou six grosses banques canadiennes qui dominent le marché des services financiers au Canada seront là jusqu'à la fin des temps. Il ne faut pas se leurrer.

Permettez-moi d'ajouter autre chose relativement à ce projet de loi fiscal. Nous n'avons pas parlé de la taxe sur les primes parce que ce n'est pas un impôt fédéral. C'est un impôt unique que seules paient les sociétés d'assurance-vie et qui nous coûte plus de 100 millions de dollars par année que nous versons aux provinces. Notre contribution

[Texte]

volume-profit equation; and it is in real dollars. The provinces have not been volunteering to relent on that recently, that we have noticed. Then, of course, add to that the transfer tax, still to come, and I am sure you can understand why we hesitate a little to say what the dimension of one slice of a pie chart is going to be.

Mr. Layton: I hope to make a statement in the House here in a few minutes, but it will probably be a one-time occasion for me as a non-involved person, other than as a client of this insurance business, to ask the question that is rather generic as I listen to it all. You are looking for relative competition in the financial institutional market. I am wondering what components in the market make it more attractive to the insurance company than the trust company or the bank to get our money.

I phrase the question this way. Is there a measurable overall relationship between national economic conditions—i.e., the GNP—and revenues of insurance companies? Or is insurance more like beer: it becomes preferred in tough times? Do we, as individuals, think first of insurance when things are more difficult? Of course, this leads to the ultimate question, maybe, from our side of the table: are insurance companies benefiting, and likely to benefit, from policies other than their own that encourage overall growth in the country, which is what we are trying to do—meaning fiscal responsibility, paying our bills now rather than... Am I allowed to go into the whole thing?

Mr. Orser: As a life insurance executive, and somebody who has not spent his lifetime in this industry, when I joined the industry I said do life insurance volumes correlate to some economic indicators, and how are we going to long-range plan this thing? The answer is no, they do not.

It is a very puzzling matter. It is a nice part of the business, because it has stability of new business volumes. In Robin's experience, it is reasonably stable. There is no question, however, that I think we play an important role in generating capital and our investment initiatives, as an intermediary, to help support the expansion of the Canadian economy and finance it in a logical way. And we play a unique role today in providing long-term capital. My company is making investment in mortgage loans of 20 years, and we can do that. That becomes quite vital in the development of longer-term capital intensive projects in the country.

• 1100

The Chairman: I will recognize Miss Nicholson for one question and then I will adjourn the meeting until 2 p.m.

Miss Nicholson: In listing the various taxes you are mentioning, you mentioned there is some kind of sales tax coming up and we do not know the details of it. Do you

[Traduction]

est en dollars réels et il faut qu'on la récupère grâce au rapport prix-volume-bénéfices. Nous avons constaté que les provinces n'étaient pas prêtes à lâcher le morceau. Ajoutez à cela la taxe sur les transactions qui ne s'est pas encore matérialisée, et vous comprendrez facilement pourquoi nous hésitons à hasarder un chiffre.

M. Layton: J'espère faire une déclaration en Chambre d'ici quelques minutes, mais je suis un profane. Mes seuls contacts avec les sociétés d'assurance sont en tant que client. Je voudrais profiter de cette occasion unique pour poser une question pertinente. Vous voulez qu'il existe une certaine concurrence parmi les institutions financières. Je me demande quels sont les éléments qui font que ce marché semble plus attrayant pour les sociétés d'assurance que pour les sociétés de fiducie ou les banques.

Je repose ma question différemment. Est-ce qu'il est possible de mesurer, *grosso modo*, le rapport entre les conditions économiques nationales, soit le PNB et les revenus des sociétés d'assurance? Ou est-ce que l'assurance n'est pas plutôt comme la bière et qu'on saute dessus quand les temps sont durs? Quand les temps sont difficiles, est-ce que les gens pensent à s'assurer avant tout? Et ceci m'amène bien entendu à la question ultime pour notre côté de la table: est-ce que les sociétés d'assurance profitent et ont des chances de continuer à profiter de politiques qui encouragent une croissance globale dans le pays, ce que nous essayons de faire—soit faire preuve de responsabilité sur le plan fiscal, payer nos factures au lieu de... Est-ce que je peux continuer?

M. Orser: Je suis directeur d'une société d'assurance mais je n'ai pas passé toute ma vie dans cette industrie et quand j'ai commencé, je me suis posé la question à savoir si les volumes de ventes d'assurance-vie correspondaient à certains indicateurs économiques et dans l'affirmative, comment planifier à long terme? Mais la réponse était non, ce n'est pas le cas.

C'est une question très troublante. Cela représente une bonne partie des bénéfices à cause de la stabilité des nouveaux chiffres d'affaires. Et selon l'expérience de Robin, la situation est relativement stable. Toutefois, il ne fait pas de doute que notre rôle est important lorsqu'il s'agit de trouver des capitaux ou d'encourager les placements; en tant qu'intermédiaires, il est logique de voir que nous appuyons l'expansion du monde économique et financier au Canada. Et notre rôle est unique pour ce qui est des capitaux à long terme. Ma société consent des prêts hypothécaires de 20 ans. Ce genre d'activité est indispensable si l'on veut promouvoir des projets à long terme axés sur le capital.

Le président: Je permettrai à M^{lle} Nicholson de poser une question et nous ajournerons pour reprendre à 14 heures.

Mme Nicholson: En citant tous les impôts que vous payez, vous avez parlé d'une sorte de taxe de vente à venir, dont nous ignorons les détails. Est-ce que le fait que

[Text]

find that not knowing that is a major hurdle in addressing this? In other words, would you feel you could make more intelligent assessment of your industry's position and therefore a more informed brief to us if you had the Minister's part two proposals?

Mr. Leckie: I personally do not think so. Our concern there is again whether or not it would be applied in a way that is even-handed across the different types of instruments and so on, also what impact it would have on the foreign operations of Canadian companies. So there are concerns on the sales tax proposal, but it is not that we are against it altogether or that it affects our proposal here except to the extent that too many layers of tax will definitely jeopardize the economic value of the products and services we offer.

Miss Nicholson: Do you have a task force working on what the effect of this sales tax might be, or what kind of way you would like to see it implemented?

Mr. Leckie: We have provided advice to the Department of Finance on how it might be operated in a business like ours and we have provided some technical assistance to them so they do not go too far wrong.

Miss Nicholson: Thank you.

The Chairman: The meeting will adjourn until 2 p.m. Our witness at 2 p.m. will be the Mutual Life Assurance Company.

[Translation]

vous soyez dans l'ignorance ne représente pas un obstacle important? En d'autres termes, si vous connaissiez la teneur de la deuxième proposition du ministre, pensez-vous être mieux en mesure de nous fournir un mémoire plus détaillé et de mieux évaluer la situation de votre industrie?

M. Leckie: Personnellement, je ne le crois pas. Ce qui nous intéresse, c'est de savoir si les impôts seront répartis de façon équitable et d'évaluer également l'impact que cela aura sur les activités des sociétés canadiennes à l'étranger. Cette taxe nous inquiète donc, ce qui ne veut pas dire que nous la rejetons carrément ni qu'elle influencerait sur notre proposition ici, sauf dans la mesure où un trop grand nombre d'impôts risque de perturber gravement la valeur économique des produits et services que nous offrons.

Mme Nicholson: Est-ce qu'il existe un groupe de travail chargé d'étudier les répercussions éventuelles de cette taxe de vente ou la façon dont vous aimeriez la voir appliquer?

M. Leckie: Nous avons suggéré une façon de procéder pour une entreprise comme la nôtre au ministère des Finances et nous leur avons fourni une certaine aide technique pour éviter qu'ils ne commettent trop d'erreurs.

Mme Nicholson: Je vous remercie.

Le président: Nous reprendrons nos travaux à 14 heures et notre témoin sera la Mutuelle du Canada.

AFTERNOON SITTING

• 1401

The Chairman: We are resuming consideration of the white paper under Standing Order 96.(2).

Our first witness this afternoon is the Mutual Life Assurance Company of Canada. Jack Masterman is President and Chief Executive Officer; Robert Astley is Executive Vice-President; Austin Fricker is the Vice-President, Finance.

Mr. Jack Masterman (President and Chief Executive Officer, Mutual Life Assurance Company of Canada): We appreciate very much the opportunity to discuss with your committee Mutual Life Assurance Company of Canada's serious concerns regarding the impact of tax reform on our company and our policyholders. The magnitude of the proposed tax changes affecting life insurance is such that the proposals simply must be re-evaluated in the spirit of the consultative process.

I support the fundamental goal of tax reform, which is to instil greater fairness into the system. This principle should be fully recognized by the government as it addresses the various means of achieving its revenue goals in the light of social policy and other concerns. I will focus today on the unfairness of the proposals and on the

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: En vertu de l'article 96.(2) du Règlement, nous reprenons l'étude du Livre blanc.

Notre premier témoin cet après-midi est La Mutuelle du Canada. Jack Masterman est le président-directeur général; Robert Astley est le vice-président exécutif et Austin Fricker est le vice-président aux Finances.

M. Jack Masterman (président-directeur général, La Mutuelle du Canada): Nous vous savons gré de l'occasion que nous avons d'exposer à votre Comité les inquiétudes sérieuses de La Mutuelle du Canada relativement à l'impact de la réforme fiscale pour cette société et ses clients. L'ampleur des changements proposés est telle qu'il devient nécessaire de revoir ces propositions dans un esprit de concertation.

Je suis en faveur de l'objectif fondamental de la réforme fiscale qui est d'établir un système d'impôt plus équitable. C'est un principe que doit pleinement appuyer le gouvernement en ce qui concerne la perception d'impôts à la lumière de politiques sociales et autres préoccupations. Aujourd'hui, je mettrai l'accent sur

[Texte]

uneven playing field they would create among the industries which comprise the financial services sector.

As proposed, tax reform would be patently unfair to Mutual Life's policyholders. The committee is aware that \$5 billion in extra revenues would be raised under the proposals from all corporations across all sectors in Canada over the next five years. Mutual Life of Canada's assets amount to a mere fraction of the total of all business assets in Canada, certainly much less than 1%, yet we seem to be asked to pay 1/14th or 7¢ of every single dollar of the additional corporate tax revenues under reform.

Tax reform as proposed leaves us with an effective tax rate exceeding 60%. Much of the new tax burden would be borne by our policyholders through higher premiums or lower dividends. As a consequence of our mutuality, this is the business reality we face. We have no shareholders. As our brief indicates, policyholders from all walks of life, the majority with modest to middle incomes, would have to pay higher premiums for longer periods of time.

The cost of insurance to our customers in our company's case would rise by 27%, thus reducing substantially the benefits of lower personal income taxes promised to ordinary Canadians in the white paper. This tax-induced increase in the cost of a financial product which is socially and economically important to Canadians is startling and simply not fair. The imposition of the tax on investment income, obviously designed to be passed on to policyholders, is ill-conceived, ill-advised and completely at odds with the principle of fairness. It should be withdrawn.

Where we compete directly with other financial services and products, we expect to be taxed on the same basis. However, basic life insurance is a unique product with an important social function which has long been recognized. The life insurance products our company sells have as their primary purpose the provision of financial security against death of the insured. Millions of Canadians from coast to coast choose to own life insurance. Their principal motivation is protection, not investment.

I know some may view the tax treatment of policies whose major function is protection as a tax preference. We do not see it that way. We believe it recognizes the importance of protection in the lives of most Canadians. Nevertheless under tax reform many preferences will remain in place, reflecting social and economic priorities. For example, tax preferences remain for manufacturing firms, companies engaged in research and development, and the mining sector.

• 1405

No one has suggested taxing imputed rent on owner-occupied dwellings or capital gains on principal

[Traduction]

l'inéquité des propositions et sur la différence entre le fardeau imposé aux industries du secteur des services financiers.

Sous sa forme actuelle, la réforme fiscale serait très injuste vis-à-vis des clients de La Mutuelle. Le Comité sait que ces propositions obligerait les sociétés de tous les secteurs du Canada à contribuer environ 5 milliards de dollars de plus au cours des cinq prochaines années. L'actif de La Mutuelle du Canada ne représente qu'une infime portion totale des actifs commerciaux canadiens, moins de 1 p. 100 certainement, et pourtant, on lui demande de payer un quatorzième ou un septième des impôts supplémentaires sur les sociétés.

La réforme fiscale signifierait pour nous un taux d'impôt effectif supérieur à 60 p. 100. Une bonne partie du nouveau fardeau fiscal serait imposée à nos détenteurs de police sous forme d'une hausse des primes ou d'une baisse des dividendes. Parce que nous sommes une mutuelle, cela devient inévitable. Nous n'avons pas d'actionnaires. Comme notre mémoire l'indique, tous nos assurés, quelle que soit leur situation sociale, et la plupart d'entre eux ont un revenu modeste ou moyen, devraient cotiser à un taux plus élevé pendant plus longtemps.

Dans le cas de notre compagnie, la hausse pour notre clientèle serait de 27 p. 100, ce qui diminuerait considérablement les avantages représentés par la baisse d'impôt générale promise aux simples citoyens dans le Livre blanc. Il est inconcevable et injuste d'imposer un impôt qui fait monter le coût d'un produit financier qui est important pour les Canadiens sur le plan social et économique. L'imposition du revenu de placement, imputable de toute évidence aux assurés, est une idée farfelue, malvenue et tout à fait inéquitable et devrait disparaître.

Nous concurrençons directement les autres services et produits financiers et nous voulons être imposés de la même façon. Toutefois, la simple assurance-vie est un produit unique dont le rôle social est reconnu depuis longtemps. Les polices d'assurance-vie que vend notre compagnie visent à assurer la sécurité financière au cas où l'assuré meurt. Des millions de Canadiens d'un océan à l'autre ont une assurance-vie et leur motivation principale est la protection, pas le placement.

Je sais que certains considèrent le traitement spécial des polices d'assurance dont le rôle est d'assurer une protection comme un traitement fiscal préférentiel. Ce n'est pas notre cas. Nous pensons que cela tient compte de l'importance de protéger la vie de la plupart des Canadiens. De toute façon, même avec la réforme fiscale, certains groupes feront l'objet d'un traitement fiscal préférentiel à cause de priorités sociales et économiques, comme le secteur manufacturier, les sociétés qui font de la R&D et l'industrie minière.

Personne n'a proposé d'imputer un impôt locatif aux logements occupés par leurs propriétaires ni d'imposer les

[Text]

residences. The accumulation of funds for retirement income through registered savings plans might be considered another example of tax preference. Would anyone suggest that by comparison it is more socially desirable to tax basic life insurance which protects many Canadians of modest financial means?

We are willing to bear our share of the tax load, but the white paper proposals are unfair. Seven cents of every additional tax dollar is an unconscionable amount and an unfair tax burden on Mutual Life and its policyholders.

Mr. McCrossan: Mr. Chairman, I would like to begin where I began with the industry this morning. Could you outline the taxes Mutual Life has paid since 1980? Have you paid any taxes? You referred in your brief to paying taxes one year. Was that the only year you paid taxes?

Mr. Masterman: We paid federal income taxes for two years in the five-year period you are looking at.

Mr. McCrossan: What level of taxes, and when would they have been—

Mr. Masterman: Last year it was about \$4.7 million.

Mr. McCrossan: What were your reported profits last year?

Mr. Masterman: In our annual report to policyholders, we have a note in our financial statements where we trace the operating income before income taxes, determine the provision for income taxes on a statutory base and go through—

Mr. Garneau: Would it be convertible on the same basis as the appendix in your brief?

Mr. Masterman: No.

Mr. Garneau: Pre-tax counsel did not count. What you are stating would be different.

Mr. Masterman: The appendix in our brief is looking at the period 1988 through 1992.

Mr. Garneau: Yes, but answering Mr. McCrossan's question, the figure you were about to give us was comparable to the pre-tax—

Mr. Masterman: Indeed, it would be. I am sorry. It would be comparable to the 100—

Mr. Garneau: It would be for 1986.

Mr. Masterman: For 1986 operating income before income taxes on a consolidated basis was \$108 million. We have several subsidiaries, including American companies, so we are not looking at purely Canadian operations.

Mr. McCrossan: Is there any significant foreign income?

[Translation]

gains en capital réalisés lors de la vente de la résidence principale. L'accumulation des fonds de retraite par le truchement de régimes d'épargne-retraite pourrait être considérée comme un autre exemple de traitement préférentiel. Est-ce qu'on pourrait soutenir que sur le plan social, il est préférable d'imposer l'assurance-vie qui protège un grand nombre de Canadiens aux ressources modestes?

Nous sommes prêts à contribuer notre part du fardeau fiscal, mais les propositions du Livre blanc sont injustes. Il est inacceptable et inique d'imposer à La Mutuelle et à ses assurés une contribution de 7c. pour chaque nouveau dollar d'impôt.

M. McCrossan: Monsieur le président, j'aimerais commencer comme ce matin. Qu'est-ce que La Mutuelle du Canada a payé comme impôt depuis 1980? Avez-vous payé des impôts? Vous avez mentionné dans votre mémoire avoir payé des impôts une année. Est-ce que c'est la seule fois que vous avez payé des impôts?

M. Masterman: Nous avons payé un impôt au fédéral deux ans sur cinq pour la période pertinente.

M. McCrossan: Qu'est-ce que vous avez payé et quand auriez-vous...?

M. Masterman: L'an dernier, nous avons payé environ 4,7 millions de dollars.

M. McCrossan: Quels étaient vos bénéfices l'an dernier?

M. Masterman: Dans notre rapport annuel à nos assurés, figure une note dans nos états financiers où nous établissons le revenu avant impôt, déterminons les dispositions relatives à l'impôt sur le revenu sur une base statutaire et passons en revue...

M. Garneau: Est-ce que ce serait convertible sur la même base que l'annexe de votre mémoire?

M. Masterman: Non.

M. Garneau: On n'a pas compté les consultations avant taxes. Ce que vous dites est différent.

M. Masterman: L'annexe à notre mémoire porte sur la période 1988-1992.

M. Garneau: Effectivement, mais en répondant à la question de M. McCrossan, le chiffre que vous étiez sur le point de nous citer se comparait au chiffre avant impôt...

M. Masterman: Effectivement. Je suis désolé. Ce serait comparable aux 100...

M. Garneau: Pour 1986.

M. Masterman: Pour 1986, le revenu avant impôt sur une base consolidée était de 108 millions de dollars. Nous avons plusieurs filiales, y compris des sociétés américaines. Il ne s'agit donc pas simplement d'activités canadiennes.

M. McCrossan: Est-ce que les recettes hors Canada sont importantes?

[Texte]

Mr. Masterman: I believe our foreign taxes paid largely by our American subsidiaries would be in the neighbourhood of \$11 million in 1986. We have a table which traces the operating income before taxes to what taxes might be expected at normal corporate rates on that basis. We explain why our taxes are less than that.

Mr. McCrossan: From your brief in general, the largest item you have identified is the dividend from Canadian corporations. Do they account for how much of the—

Mr. Masterman: Of the \$108 million of pre-tax earnings, roughly 50%, we normally expected to pay about \$54 million of taxes of all sorts, provincial, federal and foreign. The \$54 million would be reduced by \$35 million on the basis of dividends from taxable Canadian—

Mr. McCrossan: Did you identify the real estate and the capital cost balance?

Mr. Masterman: That would be part of it.

Mr. McCrossan: In 1986 there would not have been much from the difference between recognition of bond gains for tax purposes and recognition of bond gains for income purposes, but it must have been a major factor in—

Mr. Masterman: Reversal of the amortized gains in losses from stocks, bonds, mortgages and real estate were about \$32 million, but they were offset by the taxable gains arising on a realized basis from sale of assets. One offset the other.

• 1410

Mr. McCrossan: Presumably, that is a factor of a strong bull market in equities, is that right? And bonds—that it was in 1986?

Mr. Masterman: That would be correct, yes.

Mr. McCrossan: When we have a look at the taxes that were paid in years prior to 1986, you say you paid taxes in one other year.

Mr. Austin Fricker (Vice-President, Finance, Mutual Life Assurance Company of Canada): Two years.

Mr. Masterman: These are, of course, federal income taxes.

Mr. McCrossan: It is combined federal and provincial or just federal only, the figures you are reporting?

Mr. Masterman: The figures I have been talking about have been combined.

The Chairman: Federal and provincial income.

Mr. Masterman: Yes, but the \$5 million, roughly, that I gave you before for 1986 was federal alone—Canadian federal taxes. There would be American taxes and there would be provincial taxes, as well.

[Traduction]

M. Masterman: Je pense que les filiales américaines qui contribuent le plus d'impôts à l'étranger ont contribué environ 11 millions de dollars en 1986. Nous avons un tableau qui indique le revenu avant impôt et le niveau auquel les mutuelles sont normalement imposées. Et nous expliquons pour quelles raisons notre impôt est inférieur à ce niveau.

M. McCrossan: De façon générale, le plus gros poste mentionné dans votre mémoire représente les dividendes des sociétés canadiennes. Est-ce que cela représente. . .

M. Masterman: Sur les 108 millions de dollars de gains avant impôt, soit environ 50 p. 100, nous payons environ 54 millions de dollars d'impôt de toutes sortes, au provincial, au fédéral et à l'étranger. Ces 54 millions seront ramenés à 35 millions à cause des dividendes imposables au Canada. . .

M. McCrossan: Avez-vous mentionné les biens immobiliers et les coûts en capital?

M. Masterman: Cela en fait partie normalement.

M. McCrossan: En 1986, il n'y aurait guère eu de différence entre la reconnaissance des revenus d'obligations aux fins fiscales et la reconnaissance des revenus d'obligations aux fins de revenus; par contre, cela aurait été un facteur très important en. . .

M. Masterman: Le remboursement des gains amortis sous forme de pertes pour les obligations, bons, hypothèques et biens immobiliers se chiffrait à environ 32 millions de dollars, contrebalancé par les gains imposables suite à la vente actualisée d'actifs. L'un contrebalançait l'autre.

M. McCrossan: En principe, c'est un des éléments lorsque le marché des avoirs est à la hausse, n'est-ce pas? Et pour les obligations, était-ce en 1986?

M. Masterman: C'est juste.

M. McCrossan: Quant aux années précédant 1986, vous dites avoir payé des impôts une autre année.

M. Austin Fricker (vice-président aux Finances, La Mutuelle du Canada): Deux ans.

M. Masterman: Il s'agit bien sûr d'impôt fédéral.

M. McCrossan: Les chiffres que vous signalez représentent-ils l'impôt fédéral seulement ou l'impôt fédéral et provincial combinés?

M. Masterman: Les chiffres que je vous ai donnés représentent les deux impôts combinés.

Le président: Le fédéral et le provincial.

M. Masterman: Effectivement, mais les 5 millions que je vous ai cités pour 1986 ne représentaient que l'impôt fédéral canadien. Vous ajoutez à cela les impôts américains et les impôts provinciaux.

[Text]

Mr. Garneau: I am just trying to compare the 1986 situation with the 1988 and find out the effective tax rate for 1986 on the comparable basis of the appendix that we have. You told us your pre-tax consolidated income was \$108 million.

Mr. Fricker: Right.

Mr. Garneau: You have dividends from Canadian corporations of \$35 million.

Mr. Fricker: Right.

Mr. Garneau: But you said that for 1986 it included the real estate appraisal increase—not of realized gain.

Mr. Fricker: No.

Mr. Garneau: I am just trying to rebuild it and see the effective rate that you paid in 1986.

Mr. Fricker: We have assumed in 1988-1992 that the realized gains on sale of securities would be approximately the same as the annual amortization, as was the case in 1986.

Mr. Attewell: So it is \$10 million.

Mr. Garneau: So your adjusted income would be \$73 million and the existing income and premium taxes would have been what, then?

Mr. Masterman: For 1988?

Mr. Garneau: For 1986.

Mr. Masterman: It was \$38 million.

Mr. Garneau: You have the comparable figure for 1986?

Mr. Masterman: The comparable figure for 1986, Austin.

Mr. Fricker: It is the provision for income taxes of \$13.4 million and the premium taxes of \$12.6 million, roughly.

Mr. Garneau: The other is what?

Mr. Masterman: It is \$26 million.

Mr. Garneau: It is \$26 million.

Mr. McCrossan: I am sorry. You said what?

Mr. Masterman: It is \$13.4 million and \$12.6 million.

Mr. McCrossan: The \$13.4 million is federal income tax?

Mr. Masterman: The \$13.4 million is provision for income taxes and that would include provincial and American.

Mr. McCrossan: American as well, okay.

Mr. Masterman: We are working on a consolidated statement rather than just a Canadian-only basis. I would think we would be able to purify it on a Canadian basis. It may take us some time, but we might be able to do that and send it to the committee, if that is your preference.

[Translation]

M. Garneau: J'essaie simplement de faire la comparaison entre la situation en 1986 et 1988 pour voir le taux effectif payé en 1986 sur une base comparable à l'annexe. Vous nous avez dit que votre revenu consolidé avant impôt était de 108 millions de dollars.

M. Fricker: C'est exact.

M. Garneau: Et vous avez des dividendes de 35 millions de sociétés canadiennes.

M. Fricker: C'est juste.

M. Garneau: Mais vous dites que pour 1986 cela incluait l'augmentation de la valeur évaluée des biens immobiliers, non pas des gains réalisés.

M. Fricker: Non.

M. Garneau: J'essaie de m'y retrouver pour voir quel taux d'impôt vous avez effectivement payé en 1986.

M. Fricker: Nous avons supposé, pour la période allant de 1988 à 1992, que les gains réalisés par la vente d'actifs représenteraient à peu près le même montant que l'amortissement annuel, comme cela a été le cas en 1986.

M. Attewell: Donc, 10 millions de dollars.

M. Garneau: Votre revenu ajusté serait donc de 73 millions de dollars et le revenu et la taxe sur les primes dans ce cas, auraient été de combien?

M. Masterman: Pour 1988?

M. Garneau: Pour 1986.

M. Masterman: Le montant était de 38 millions de dollars.

M. Garneau: Vous avez des chiffres comparables pour 1986?

M. Masterman: Donnez-nous les chiffres comparables pour 1986, monsieur Fricker.

M. Fricker: On prévoit grosso modo 13,4 millions de dollars pour les impôts et pour l'impôt sur les primes, 12,6 millions de dollars.

M. Garneau: L'autre est quoi?

M. Masterman: Vingt-six millions.

M. Garneau: Vingt-six millions.

M. McCrossan: Excusez-moi. Qu'avez-vous dit?

M. Masterman: C'est 13,4 et 12,6 millions de dollars.

M. McCrossan: Les 13,4 millions représentent l'impôt fédéral?

M. Masterman: Les 13,4 millions représentent les sommes prévues pour l'impôt et cela inclut l'impôt provincial et l'impôt américain.

M. McCrossan: L'impôt américain également.

M. Masterman: Au lieu d'un état fiscal canadien, nous partons d'un état consolidé. Je pense que l'on pourrait vous donner les chiffres simplement pour le Canada. Cela risque de prendre un certain temps, mais cela est faisable et si vous le souhaitez, nous pourrions vous l'envoyer.

[Texte]

Mr. McCrossan: Okay. So essentially what you have done is run the top half of this appendix for that year. Is it available for years since 1980, or is it easily abstracted?

Mr. Masterman: We have been doing this, I know, for the last two or three years in public statements. I do not know how far back we have gone. We can certainly give you whatever is available.

Mr. McCrossan: I assume you can also split the taxes into Canadian, American and premium taxes. Can I ask that you send it to the clerk. I am sure it would help us in our deliberations.

Mr. Garneau: On the amount of taxes you paid in 1986 for Canadian government, the provincial one would be higher than your corporate tax.

Mr. Masterman: The total taxes paid to the provincial government would be higher than our federal tax would be for—

Mr. Garneau: So your tax and premium are more important than the tax you paid on your net profit.

Mr. Masterman: That is correct. If you would like a breakdown, I can give it to you. In 1986 we paid \$4.7 million of Canadian income taxes and \$1.8 million provincial premium tax.

Mr. Garneau: Premium.

Mr. Masterman: Right, and in addition there would also be some foreign taxes.

Mr. McCrossan: Mr. Chairman, I would like to address a question to Mr. Astley because he was involved directly, I understand, in the negotiations that took place in the 1982 so-called accord.

• 1415

I want specifically to deal with the logic that went together with the creation of the exempt class as opposed to the non-exempt class. My recollection was along the lines that the exempt class of policies were clearly an investment type of contract in which policyholders had a significant likelihood of gain; that is the non-exempt side. But in the exempt side there was a problem in the original proposal because a large number of policies that surrender or terminate in the early years terminate with losses. The class as a whole, as I recall, had losses in the early years, which tended to offset gains in the later years; and, if you were going to bring them all into taxable income, if you were going to tax something as a gain, then you had, obviously, to offer a credit when there was a loss.

In your own company, how long would it take a typical policyholder to move into a taxable gain situation on a whole-life policy if indeed the exempt class was

[Traduction]

M. McCrossan: Bien. Essentiellement donc, nous avons vu la moitié supérieure de l'annexe pour cette année. Avez-vous ces chiffres pour chaque année de 1980 ou serait-il facile de les obtenir?

M. Masterman: Nous faisons ce genre de calcul officiellement depuis deux ou trois ans. Je ne sais pas à quel point nous sommes revenus en arrière. Mais on peut vous donner ce que vous souhaitez.

M. McCrossan: Je suppose que vous faites de la ventilation entre l'impôt payé au Canada, aux États-Unis et la taxe sur les primes. Je vous demanderais d'envoyer cela à notre greffier car je suis sûr que cela faciliterait nos délibérations.

M. Garneau: Si l'on considère les taxes versées au Canada en 1986, vous avez payé davantage au provincial qu'au fédéral.

M. Masterman: Les impôts versés au gouvernement provincial seraient supérieurs à ce que serait l'impôt fédéral pour. . .

M. Garneau: Autrement dit l'impôt sur les primes est supérieur à l'impôt sur les bénéfices nets.

M. Masterman: C'est juste. Si vous voulez une ventilation, c'est faisable. En 1986, nous avons payé 4,7 millions d'impôt au Canada et 1,8 million d'impôt provincial sur les primes.

M. Garneau: Sur les primes.

M. Masterman: C'est juste, sans parler d'autres impôts étrangers.

M. McCrossan: Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. Astley qui a apparemment participé lui-même aux négociations qui se sont déroulées en vue de l'accord de 1982.

Je voudrais discuter un peu de la logique qui a présidé à l'établissement de la catégorie de la police d'assurance exonérée plutôt que d'une catégorie de police non exonérée. Si je me souviens bien, les polices non exonérées d'impôt étaient nettement considérées comme des placements, en quelque sorte, qui risquaient fort de procurer un gain aux porteurs de ces polices. Mais dans la proposition initiale, les polices exonérées d'impôt, ont suscité des difficultés parce qu'un grand nombre de ces polices qui prennent fin dans les premières années aboutissent à une perte. Dans l'ensemble, les polices de cette catégorie, si je me souviens bien, ont abouti à des pertes dans les premières années, ce qui a en quelque sorte compensé les gains réalisés au cours des années subséquentes; et, pour compenser les gains qui devenaient impossibles, il fallait évidemment offrir un crédit d'impôt dans les cas où il y avait eu perte.

Dans votre compagnie, si on éliminait la catégorie des polices exonérées d'impôt et que les gains devenaient impossibles, combien de temps faudrait-il pour que celui

[Text]

eliminated and it became taxable? How long is it before the policyholder shows a gain?

Mr. Robert Astley (Executive Vice-President, Mutual Life Assurance Company of Canada): Our most popular permanent insurance policy has features whereby the premium and the dividend are each levelled over the lifetime of the contract. So it is clearly a protection type of contract. For a man aged 30 who was a non-smoker, the break-point you are referring to when the gain would first emerge would be about 13 years. Up to that point, the premiums would have exceeded the cash value available.

Mr. McCrossan: The premiums less mortality charge, in terms of the way the tax calculation is made?

Mr. Astley: That is correct.

Mr. McCrossan: So if we were to start taxing people on their gains, presumably we are in the position of offering credits on the losses. Have any calculations been made by your company as to the net amount, if you will, if you started reporting everything on termination or on an accrual basis? Obviously you start off with losses for the first, in your case, 13 years, and then you start showing substantial gains, which show up in financing the death benefit later on. Have you tried to make any calculation as to the sum total? Are the gains bigger than the losses in total for the company, or are they the same so it is a wash? I am getting back to the discussions that took place in 1982 as to why the exempt class was calculated in the first place and my recollection that it was a recognition that in fact the gains and the losses essentially balanced.

Mr. Astley: In answer to your first question, we have not made those calculations as part of our research into the effects of tax reform. We did those when the exempt class was first proposed. But I cannot give you a very solid answer to that.

My understanding of the exempt class was that it was not based on a balancing of gains and losses but it was defined as policies where there was clearly a protection motivation. So there was not a burden of proof, if you will, that the policy was being used to build up investment value. So one of the features was that premiums had to be paid for at least 20 years, as evidence that it was primarily a protection type of contract, and the insurance would have to remain in force until at least age 85 under the normal terms. So that was the driving idea, that the characteristics of the policy clearly indicated that it was for protection purposes and was not a means of accumulating capital.

[Translation]

qui possède une police d'assurance-vie entière paie de l'impôt sur ces gains? Combien de temps faut-il pour qu'une police d'assurance commence à rapporter?

M. Robert Astley (vice-président exécutif, Mutuelle du Canada): Notre police d'assurance permanente la plus populaire comporte des modalités de nivellement des primes et des dividendes pour toute la durée du contrat. Manifestement, ce contrat vise avant tout la protection. La police d'assurance d'un homme de 30 ans, non-fumeur, commencerait à comporter des valeurs accumulées about d'environ 13 ans. Jusqu'à ce moment-là, les primes auraient dépassé les valeurs accumulées.

M. McCrossan: Selon la façon de calculer l'impôt, ce serait les primes moins les frais de mortalité, n'est-ce pas?

M. Astley: C'est juste.

M. McCrossan: Ainsi, si nous devons entreprendre d'imposer ces valeurs accumulées, nous pourrions probablement contrebalancer cela en offrant des crédits en fonction des pertes subies. Si vous deviez déclarer tous les gains et toutes les pertes de manière cumulative ou à l'expiration des polices, avez-vous calculé les sommes nettes que cela représenteraient pour votre compagnie? Évidemment, ce serait tout d'abord des pertes pendant 13 ans, dans votre cas, et serait ensuite des valeurs accumulées de plus en plus considérables, ce qui transparaît d'ailleurs dans les règlements au décès. Avez-vous calculé à combien tout cela se chiffrerait? Dans le cas de votre compagnie, les valeurs accumulées dépassent-elles la valeur des pertes, ou est-ce à peu près semblable? Je recense les raisons qui ont motivé la création de la catégorie des polices exonérées en 1982, et je me souviens que l'une d'elles était que les valeurs accumulées et les pertes étaient presque identiques.

M. Astley: Pour répondre à votre première question, nous n'avons pas repris ces calculs dans le cadre de notre examen des effets de la réforme fiscale, calculs que nous avons déjà faits au moment où on a proposé la création de la catégorie des polices exonérées d'impôt. Je ne peux donc pas vous donner de réponse très précise à cet égard.

Si je me souviens bien, à la création de la catégorie de polices exonérées d'impôt, ce n'était pas tellement l'équilibre entre les valeurs accumulées et les pertes qui comptait, mais plutôt le fait que l'on établissait des polices qui assuraient véritablement une protection. On ne craignait donc pas tellement que la police serve à accumuler des valeurs de placement. L'une des principales caractéristiques de ces polices était donc que les primes devaient être versées pendant au moins 20 ans, ce qui prouve qu'elles étaient avant tout considérées comme des contrats assurant une protection, et que la police devait rester en vigueur au moins jusqu'à ce que l'assuré ait atteint l'âge de 85 ans. La principale motivation était donc que les caractéristiques de la police démontrent clairement qu'il s'agissait avant tout d'un contrat de protection et non pas d'un moyen d'accumuler du capital.

[Texte]

Mr. McCrossan: Have you tried to assess the effect of the proposed new part 12 tax as to the proportion of income it would collect which relates specifically to the exempt class and the proportion of income from expense loadings that are covered by interest from the non-exempt side that swept in because of the deficiencies in the formula that were referred to this morning?

Mr. Astley: We have not made that kind of split, but we have assessed the impact of the investment income tax on our permanent insurance policies, indeed all of our life insurance policies that would be affected. It is very dramatic. In the case of our company, the average cost for new buyers would go up by 27%. That is for term insurance and all other forms of permanent insurance taken together. That represents a very substantial increase in the consumer cost.

• 1420

Mr. McCrossan: Have you made any calculations for how much taxable income would be reported were the exempt class to be abolished, or do you have any rough estimates, as compared with the money that would be raised by the new part 12 tax?

Mr. Astley: We have not made those calculations, and it would be misleading of me to try to do that on the spur of the moment, so I had better not offer an opinion.

Mr. McCrossan: You raised an issue about retroactivity, that you think it is unfair and discriminatory because it is retroactive taxation, when the contracts have been entered into. If we take a typical contract that has been around for 10 years or so, what level of dividend change would you expect to see, approximately? When this tax is fully phased in, would dividends be reduced by 5%, 10%, or 20%; assuming you could pass it on?

Mr. Astley: The investment income tax?

Mr. McCrossan: Just that.

Mr. Astley: The effect on our dividends for traditional types of permanent policies would be more on the order of 30% to 35% for a policy that was in force for more than 10 years.

Mr. McCrossan: Why is that? Most companies have indicated figures considerably lower. Is it a feature of your company, or is it just because you are looking at older contracts, as opposed to average contracts?

Mr. Astley: It is a feature of our company, because we have adopted a philosophy, going back to the mid-1970s, of emphasizing in the extreme, if you will, the protection element of our policies. But that means the spreading of the mortality costs over the entire period of the contract simply causes them to be very, very sensitive to the tax imposed on those contracts. That is the basis on which our calculations would indicate that dividends and the net payout by the customer would be so seriously affected.

Mr. McCrossan: Finally, you have made some comments on the part 1 tax and the inability to set up

[Traduction]

M. McCrossan: Avez-vous essayé d'évaluer les conséquences de la nouvelle partie 12 quant à la proportion du revenu qu'elle retrancherait, dans le cas des polices exonérées et dans celui des polices d'assurance non exonérées, en raison des lacunes dans l'application de la formule que l'on a mentionnées ce matin?

M. Astley: Non, mais nous avons évalué l'effet de l'imposition des revenus de placement sur nos polices d'assurance permanentes, et en fait, sur tout nos produits d'assurance-vie qui seraient touchés. Il est très important. Pour les nouveaux souscripteurs, du moins dans notre compagnie, le coût moyen augmenterait de 27 p. 100. Cela vaut pour l'assurance temporaire et toutes les autres formes d'assurances permanentes. C'est une augmentation très importante.

M. McCrossan: Avez-vous calculé à combien s'élèveraient les revenus qui seraient imposables si on éliminait la catégorie des polices exonérées d'impôt? Avez-vous fait des comparaisons avec ce que rapporterait l'application de la nouvelle partie 12?

M. Astley: Non, et je risquerais de vous induire en erreur si je vous donnais, comme ça, une opinion.

M. McCrossan: Vous avez dit qu'il serait injuste et discriminatoire d'imposer rétroactivement des polices déjà en vigueur. Quels changements dans les dividendes cela pourrait-il entraîner pour une police en vigueur depuis 10 ans? Quand ce nouvel impôt sera complètement établi, en supposant que vous puissiez le répercuter sur vos clients, les dividendes diminueront-ils de 5 p. 100, 10 p. 100 ou 20 p. 100?

M. Astley: Vous parlez de l'impôt sur les revenus de placement?

M. McCrossan: Précisément.

M. Astley: Pour les polices permanentes traditionnelles en vigueur depuis 10 ans, l'effet sur nos dividendes serait davantage de l'ordre de 30 à 35 p. 100.

M. McCrossan: Comment cela se ferait-il? La plupart des autres compagnies nous ont donné des chiffres bien inférieurs à cela. Est-ce typique de votre compagnie, ou est-ce tout simplement parce qu'il s'agit de polices plus anciennes et non de polices dans la moyenne?

M. Astley: C'est une caractéristique de notre compagnie qui s'explique par le principe que nous avons adopté au milieu des années 70, et qui consiste à mettre énormément l'accent sur le facteur protection de nos polices d'assurance. Mais cela signifie que l'étalement des frais de mortalité sur toute la durée de la police rend celle-ci extrêmement sensible au nouvel impôt. Voilà pourquoi nous croyons que les dividendes seraient si touchés.

M. McCrossan: Enfin, vous avez fait quelques observations au sujet de l'impôt de la première partie et

[Text]

doubtful claim reserves and loan-loss reserves, and indeed actuarial reserves that are required; and I mentioned AIDS this morning as the obvious one looming on the horizon. I gather your recommendation simply is that if it is required by the superintendent, it should be deductible for tax purposes. Is that what your recommendation essentially is?

Mr. Masterman: In large measure, we think the superintendent should have the final say in establishing reserves. It seems to us it would lead to inconsistencies to have statement reserves on a different level from tax reserves, so a company could show a zero bottom line on a statutory base and yet be required to pay tax if there were a difference.

Our major concern with part 1, if I may go on, is the retroactive nature of the adjustments in reserves. It would seem to me until 1987 it was appropriate, and in fact laid on by Finance, that we follow a certain reserving pattern. Hereafter we are to follow a different pattern. Well, it will be perhaps at a lower level, and we will have to take the tax on that lower reserve into income over a five-year period. It would seem to me that allows Finance really to change the rules of the game retroactively.

Mr. McCrossan: So your argument is that the reserve change should be brought in over the life of the contract?

Mr. Masterman: I would think an appropriate way would be that you determine the increase in the reserve on a year-by-year basis and let the past stand on its own merits; that is, for 1988, determine the opening reserves on the new basis, the closing reserves at the end of that year on the new basis, and bring in the increment.

• 1425

The Chairman: I do not understand, Mr. Masterman. If you have more reserves than the department thinks is necessary—and after all, the same department supervises the Superintendent of Financial Institutions, his shop—then why should you not bring those reserves back into taxable income?

Mr. Masterman: I am not speaking of that difference. I am speaking of the difference between what was considered to be a valid tax base before and what is considered to be a tax base now. The industry is expected to make up that difference over a five-year period.

The Chairman: I do not know where you are moving to a different tax base; we are in fact lowering the corporate tax rate.

Mr. Masterman: You may be lowering the corporate tax rate but you are changing the definition of the reserve.

The Chairman: Of course, we are to make sure that companies like you pay some corporate tax.

[Translation]

de l'incapacité d'établir des réserves pour les réclamations douteuses et les pertes sur prêts, et en fait, les réserves actuarielles nécessaires; et ce matin, j'ai justement parlé du SIDA comme l'un des problèmes les plus évidents à l'horizon. Je suppose que si ces réserves sont exigées par le surintendant, vous recommandez tout simplement qu'elles soient déductibles d'impôt. Est-ce bien ce que vous recommandez?

M. Masterman: Dans une large mesure, nous croyons que le surintendant devrait avoir le dernier mot quant à l'établissement des réserves. Traiter différemment les réserves inscrites aux états financiers et les réserves pour fins d'impôt entraînerait des incohérences. Une compagnie pourrait n'avoir fait aucun profit, selon la loi, et devoir malgré tout payer de l'impôt s'il y avait une différence.

Ce qui nous inquiète le plus au sujet de la première partie, si vous me permettez, c'est le caractère rétroactif du rajustement des réserves. Jusqu'en 1987, il était justifié que nous suivions une certaine formule quant aux réserves, ce qu'avait d'ailleurs demandé le ministère des Finances. Dorénavant, nous devons nous adapter à une nouvelle formule. Ce sera peut-être sur les réserves les plus faibles, mais nous devons ajouter l'impôt sur ces réserves à notre revenu sur une période de cinq ans. Il me semble que cela permet en fait au ministère des Finances de modifier les règles du jeu d'une manière rétroactive.

M. McCrossan: Vous préféreriez donc que le rajustement des réserves soit étalé sur toute la durée du contrat?

M. Masterman: Il me semblerait plus approprié de déterminer l'augmentation de la réserve pour chaque année et de laisser les choses comme elles sont pour les années antérieures; pour 1988, déterminer les réserves au début, selon la nouvelle formule, les réserves à la fin de l'exercice, toujours selon la nouvelle formule, et fixer l'augmentation nécessaire.

Le président: Je ne comprends pas, monsieur Masterman. Si vos réserves dépassent la somme que le ministère juge nécessaire—et après tout, c'est ce ministère qui supervise les activités du surintendant des institutions financières—pourquoi ces réserves ne feraient-elles pas partie du revenu imposable?

M. Masterman: Ce n'est pas de cette différence que je parle, mais plutôt de celle entre ce que l'on considèrerait un impôt valable auparavant et celui que l'on envisage aujourd'hui. On veut que l'industrie comble cette différence sur cinq ans.

Le président: Je comprends mal parce que nous abaïssons, en fait, l'impôt des sociétés.

M. Masterman: C'est fort possible, mais vous modifiez en même temps la définition de la réserve.

Le président: Nous voulons évidemment nous assurer que des compagnies comme la vôtre paient de l'impôt.

[Texte]

Mr. Masterman: I do not mind that at all. As I said in my opening remarks, we are quite willing to pay our share. But I think that what is happening is that Finance is grabbing back from the tax calculations of prior years on the basis of a reserve that was considered to be valid at that time.

Mr. McCrossan: There is an apparent contradiction in that it appears that if there is any change in mortality between the time you started the contract and any point in the future, you cannot take recognition of that by setting up a reserve under this reform. No change from the initial assumptions is possible.

On the other hand, in another area, they are saying that a change in the initial requirements is mandated. I assume that is your problem, is it?

Mr. Masterman: I think the problem may well be between the Department of Finance and the Department of Insurance. The change of which I am speaking is the one and a half year preliminary term method. Establishing the reserves as though they were on that basis from the beginning of time imposes a tax pertaining to the prior years on a different basis.

Mr. Garneau: I just want to make sure that I understand this appendix. If we take 1988 and the status quo situation, what would you have paid? Is the \$38 million in the middle of the page—"existing income and premium taxes"—taxes or is it something other than taxes?

Mr. Masterman: Let me apologize. I gave you some wrong information earlier when you were asking for the details. I told you that our federal taxes in 1986 were \$4.7 million. The provincial income tax was \$1.8 million. In addition, there were provincial premium taxes of \$8.3 million. There may have been some confusion on that. Those total \$14.8 million. There would also be some foreign taxes paid. The \$38 million, which you see in the middle of our appendix in column 1988, would be on a comparable basis.

Mr. Garneau: And would include your foreign taxes.

Mr. Masterman: It would include foreign taxes, provincial taxes and and provincial premium taxes.

Mr. Garneau: Compared to your pre-tax consolidated income, it would give an effective rate of 31%, if my calculations are okay.

I would like you to guide us through the additional costs. Let us take the year 1989 because it is the first year. The investment tax, the 15% tax, would cost you \$9 million on your Canadian activities.

Mr. Masterman: No. The investment tax is building to 15% over the five-year period. It will be 3% in 1988 and

[Traduction]

M. Masterman: J'admets très bien cela. Comme je l'ai déclaré au début, nous sommes prêts à faire notre part. Mais nous admettrons moins bien que le ministère des Finances revienne ainsi en arrière pour récupérer des impôts sur une réserve que l'on considérerait valable à ce moment-là.

M. McCrossan: Il y a une contradiction apparente de par le fait que si le taux de mortalité changeait après l'entrée en vigueur d'une police, la présente réforme ne vous permettrait pas d'en tenir compte en établissant une réserve. On ne peut pas s'écarter des prévisions initiales.

Par contre, dans un autre secteur, on dit qu'un changement par rapport aux exigences initiales s'impose. Je suppose que c'est-là votre problème, n'est-ce pas?

M. Masterman: Le problème réside peut-être bien davantage entre le ministère des Finances et le Département des assurances. La modification dont je parle est celle de la méthode du calcul des réserves sur une année et demie. Établir ainsi les réserves comme s'il en avait toujours été ainsi depuis le début des temps revient à imposer rétroactivement un impôt, sur une base différente.

M. Garneau: Je voudrais m'assurer que je comprends bien cet annexe. Sans tenir compte de l'effet de la réforme, qu'auriez-vous versé en 1988? Est-ce les 38 millions au milieu de la page, à la rubrique «revenu courant et taxe sur la prime», ou est-ce pour autre chose que des taxes?

M. Masterman: Je voudrais tout d'abord m'excuser de vous avoir donné quelques renseignements erronés, tout à l'heure, quand vous demandiez des détails. Je vous ai dit que nous avions versé 4,7 millions de dollars en impôt fédéral en 1986. Nous avons payé 1,8 millions de dollars au provincial, en plus de 8,3 millions de dollars de taxes sur les primes. Il y a peut-être eu certaines confusions là-dessus. En tout, nous avons versé 14,8 millions de dollars. Nous avons aussi payé des impôts étrangers. Le chiffre de 38 millions de dollars, qui apparaît au milieu de la colonne de 1988, est là pour permettre la comparaison.

M. Garneau: Et cela comprendrait les impôts étrangers que vous avez payés.

M. Masterman: Oui, les impôts étrangers, les impôts provinciaux et les taxes sur la prime.

M. Garneau: Si mes calculs sont justes, par rapport à votre revenu consolidé avant l'impôt, vous auriez payé 31 p. 100 d'impôt.

Je voudrais que vous nous expliquiez un peu les éléments qui se trouvent sous la rubrique «coût fiscal supplémentaire». Prenons 1989, par exemple, puisque c'est la première année. La taxe sur les revenus de placement, l'impôt de 15 p. 100, vous coûterait 9 millions de dollars dans le cadre de vos activités canadiennes.

M. Masterman: Non. L'impôt sur les revenus de placement est échelonné sur une période de cinq ans,

[Text]

6% in 1989. The \$9 million results from the application of the 6%.

Mr. Garneau: And the transition costs would be what?

Mr. Fricker: Those are the bringing back into income of the reserves that are being adjusted. There is the policy reserve, the dividend reserve and the investment reserve.

Mr. Masterman: This is my earlier point. This is the retroactive adjustment to prior years' reserves that are being brought in.

• 1430

Mr. Garneau: So transition costs should be transition taxes or whatever, because those are taxes, are they not? You will have to pay \$13 million, \$22 million and up to \$31 million more because of those changes in the way the reserves are being considered for income tax purposes.

Mr. Masterman: That is correct.

Mr. Garneau: And the corporate tax and the additional tax costs, \$24 million, \$28 million, is that because your tax base would have been higher because of changes in the transition costs, or what?

Mr. Masterman: No, that is aside from transitional costs. That is the new base.

Mr. Fricker: That is due to the base broadening.

The Chairman: Which base broadening activity?

Mr. Fricker: The various recommendations in terms of the various reserves and capital gains as well. In other words, the policy reserve, the dividend reserve, all the various changes. That is the result of base-broadening on a year-by-year basis. The transition, again, is the retroactive, bringing back into income.

Mr. Garneau: And if it is transitional, it goes up to 1992 and at that point it will be mixed in with the corporate tax costs of. . .

Mr. Fricker: No. The transition period is from 1988 to 1992. At that point everything is brought back in, so there is no longer a transition period.

Mr. Garneau: So if we add the 1993 years, it would be a zero there.

Mr. McCrossan: Yes. It is shown on the chart in the last column

Mr. Garneau: Oh, yes, I see. And the sales tax we have there, the \$12 million, is that the phase 2 of the tax reform?

Mr. Masterman: Yes, that is our—

Mr. Fricker: We have just made a rough estimate at 5%. Just a number to plug in really.

Mr. Garneau: So you would be taxed then at an effective rate of 78%.

[Translation]

pour atteindre une limite de 15 p. 100. Il sera de 3 p. 100 en 1988, et de 6 p. 100 en 1989. Les 9 millions de dollars représentent les 6 p. 100 de 1989.

M. Garneau: Et à combien s'élèverait le coût des mesures transitoires?

M. Fricker: Ces chiffres tiennent compte de l'imposition du rajustement des réserves: des réserves pour les polices, les dividendes et les revenus de placement.

M. Masterman: C'est ce que je disais tout à l'heure: le rajustement rétroactif des réserves qui deviennent imposables.

M. Garneau: Ainsi, le coût des mesures transitoires, c'est bien des impôts, n'est-ce pas? De la façon dont on considère les réserves pour fins d'impôt, vous devriez verser 13 millions, 22 millions, et jusqu'à 31 millions de dollars de plus.

M. Masterman: C'est juste.

M. Garneau: Et l'impôt des sociétés, les 24 et 28 millions de dollars de plus, serait-ce parce que votre taux d'imposition aurait augmenté en raison du nouveau coût des mesures transitoires?

M. Masterman: Non, c'est en plus du coût des mesures transitoires. C'est en raison du nouveau taux.

M. Fricker: De l'élargissement de son application.

Le président: À quel élément?

M. Fricker: Aux diverses réserves et aux gains en capital, autrement dit, à la réserve pour les polices, les dividendes, et à tous les nouveaux éléments. C'est le résultat de l'élargissement de l'application annuelle. Le coût des mesures transitoires, c'est l'élément rétroactif, l'imposition sur les années précédentes.

M. Garneau: Et le coût des mesures transitoires s'applique jusqu'en 1992, et partant de là, il se confond au coût de l'impôt des sociétés. . .

M. Fricker: Non. La période transitoire va de 1988 à 1992. À ce moment là, tout devient imposable. La période transitoire est donc terminée.

M. Garneau: Donc, pour 1993, ce coût n'existe plus.

M. McCrossan: Oui. C'est d'ailleurs ce qu'indique la dernière colonne du tableau.

M. Garneau: Je vois. Et la taxe de vente que nous avons là, les 12 millions de dollars, est-ce pour la deuxième étape de la réforme fiscale?

M. Masterman: Oui, c'est notre. . .

M. Fricker: Nous n'avons fait qu'une prévision grossière de 5 p. 100. Pour donner un chiffre, en réalité.

M. Garneau: Ainsi, votre taux d'imposition serait de 78 p. 100.

[Texte]

Mr. Masterman: In 1992, inclusive of the transitional costs, yes.

Mr. Garneau: Gee, it is going from left to right.

Mr. Masterman: That is 78% on a taxable income base. After excluding the dividend income, etc. that is the rate that would apply to the company on the bases of taxes on all sources.

Mr. Garneau: Would it be correct to say that in...? I do not have the comparable figure for 1986, but I think you said \$26 million. Is that the comparable figure for 1986 of the \$38 million of the—

Mr. Masterman: That is correct.

Mr. Garneau: Was it \$26 million you said?

Mr. Masterman: Yes.

Mr. Garneau: The \$26 million out of 108 would be what percentage?

Mr. Masterman: But the 108 is not the denominator.

Mr. Garneau: Is it not?

Mr. Masterman: The 108 includes income from dividends, etc., and those are deducted before you get to your taxable income base.

Mr. Garneau: The adjusted income would be the...?

Mr. Fricker: It would be roughly the 108 less 35.

Mr. Garneau: For 1986?

Mr. Fricker: For 1986.

Mr. Garneau: What I am trying to do is to get your effective rate of taxation for 1986 and compare it with what you suggested would be your effective rate of taxation in 1992 at 78%, to see how important the changes would be for life insurance companies.

Mr. Fricker: A very rough calculation is about 35%.

Mr. Garneau: Including the premium, the Canadian and provincial income taxes and foreign taxes.

Mr. Fricker: Yes.

Mr. McCrossan: In any case, I think we can ask them to supply the chart back a few years for the committee.

Mr. Garneau: For Canadian operations, I guess, because the 15% will affect only your Canadian operations, I suppose.

Mr. Masterman: We will try to isolate prior years on a Canadian base only.

Mr. Garneau: So when I look at all those changes, the real burden is not the 15% tax. The 15% is just the icing on the cake.

Mr. Masterman: It is a heavy blow, but indeed not the only one.

[Traduction]

M. Masterman: En 1992, incluant le coût des mesures transitoires, oui.

M. Garneau: C'est toute une différence!

M. Masterman: C'est 78 p. 100 du revenu imposable. Après avoir exclu des revenus comme les dividendes, c'est le taux qui s'appliquerait à la compagnie pour ses revenus provenant de toutes les sources.

M. Garneau: Je n'ai pas le chiffre de 1986, mais je crois que vous avez dit que c'était 26 millions de dollars. Est-ce bien cela pour 1986...?

M. Masterman: C'est juste.

M. Garneau: Vous avez bien dit 26 millions de dollars?

M. Masterman: Oui.

M. Garneau: Et 26 millions de dollars sur 108 millions de dollars, cela représenterait quel pourcentage?

M. Masterman: Mais le dénominateur n'est pas 108 millions de dollars.

M. Garneau: Ah non?

M. Masterman: La somme de 108 millions de dollars comprend les revenus—notamment ceux des dividendes—qu'il faut déduire avant de calculer le pourcentage d'impôt.

M. Garneau: Le revenu rectifié serait de...?

M. Fricker: Environ 108 millions de dollars moins 35 millions.

M. Garneau: Pour 1986?

M. Fricker: Pour 1986.

M. Garneau: J'essaie de déterminer votre taux d'imposition pour 1986 pour le comparer aux 78 p. 100 que vous devriez payer en 1992, afin de voir si les modifications ont un effet si important que cela pour les compagnies d'assurance-vie.

M. Fricker: La différence serait d'environ 35 p. 100.

M. Garneau: Incluant les taxes sur les primes, les impôts au fédéral et au provincial, et les impôts étrangers?

M. Fricker: Oui.

M. McCrossan: De toute façon, nous pourrions peut-être leur demander de nous fournir un tableau pour quelques années antérieures.

M. Garneau: Pour vos opérations canadiennes, parce que les 15 p. 100 ne s'appliqueront qu'à vos opérations canadiennes, je suppose.

M. Masterman: Nous essaierons d'isoler les données de quelques années antérieures pour nos opérations canadiennes seulement.

M. Garneau: Ainsi, en considérant toutes ces modifications, le véritable fardeau n'est pas seulement l'impôt de 15 p. 100. Ce n'est que la crème sur le gâteau.

M. Masterman: Elle est difficile à avaler, en effet, mais elle ne vient pas seule.

[Text]

Mr. Garneau: But is it the one that will affect your policyholders the most?

Mr. Masterman: It is hard to say. As the CLHIA delegation suggested this morning, it is the one that should be passed on directly without question. As for the rest, there might be some absorption, but recognize we are a mutual company and eventually the policyholder is going to see. . .

• 1435

The Chairman: It does not make any difference to you, Mr. Masterman, whether you pass it on or not. The policyholders are the shareholders, and whether they get less or have to pay larger premiums just means they get less benefit.

Mr. Masterman: Yes, indeed.

The Chairman: Any tax is a charge to shareholders or policyholders in your company.

Mr. Masterman: Any tax on the company is eventually paid by the policyholder.

Mr. Garneau: How could or would those changes affect your agents? I was just going to suggest that if the premiums are higher, their commission which is expressed in a percentage of premiums would be higher. All the agents will then be happy and will praise the government.

Mr. Masterman: That makes the assumption you are selling the same volume of business.

Mr. Garneau: No, it is not a joke. Are they going to be affected in terms of volume of business or in terms of credibility with their customers? You know, when one of your agents sold a policy five or six years ago at a certain premium, whereby the dividends would buy additional insurance, all the calculations had probably been made according to the track record of the company. You may have suggested to your client that such a premium could buy at the beginning, let us say, \$25,000 and at the end, at 65, maybe it would be up to \$75,000 or \$100,000; then the client realizes that instead of this \$75,000 or \$100,000, he will get only \$60,000 or \$40,000. There is a credibility gap there. How are you going to inform your clients of that? Are the agents going to take all the blame?

Mr. Masterman: There is no question it will be extremely difficult for us. I am going to ask Mr. Astley to make a few remarks.

Mr. Astley: Mr. Garneau, I expect that there would be two effects from this on customers and on agents who service them.

In the first place, most of our sales are made on the basis of ability to pay and the typical customer simply only has so much to allocate out of his or her disposable

[Translation]

M. Garneau: Néanmoins c'est celle qui touchera le plus vos clients?

M. Masterman: C'est difficile à dire. Comme le disait la délégation de la CLHIA ce matin, c'est sûrement cela qu'il faudrait répercuter directement. Quant aux autres modifications, nous pourrions en absorber certaines, mais il faut reconnaître que nous sommes une mutuelle et qu'éventuellement, le porteur de police absorbera. . .

Le président: Mais cela ne fait pas tellement de différence pour vous, monsieur Masterman, que vous répercutiez cela ou non. Les porteurs de police sont les actionnaires de la compagnie, et qu'ils obtiennent moins ou qu'ils paient des primes plus importantes signifient tout simplement que leur investissement est moins rentable.

M. Masterman: Oui, en effet.

Le président: Tout impôt se répercute en fin de compte sur les actionnaires ou les porteurs de police de votre compagnie.

M. Masterman: En fin de compte, oui.

M. Garneau: Ces modifications favoriseraient-elles vos agents? Si les primes étaient plus élevées, leur commission le serait d'autant, puisqu'elle représente un pourcentage des primes. Il serait sûrement tous très heureux et remercieraient le gouvernement.

M. Masterman: En supposant qu'ils vendent le même nombre de polices.

M. Garneau: Non, je ne plaisante pas. Le nombre de polices qu'ils réussiront à vendre diminuera-t-il? Leur crédibilité en souffrira-t-elle? Vous savez, quand un de vos agents a vendu une police il y a cinq ou six ans, moyennant une certaine prime, selon laquelle les dividendes permettraient d'acheter une assurance additionnelle, on s'était probablement fondé sur les résultats antérieurs de la compagnie pour faire ces prévisions. Il peut fort bien arriver qu'il ait dit à son client qu'au début, une telle prime pourrait permettre d'acheter, dirons-nous, 25,000\$ d'assurance, et à la fin, à 65 ans, peut-être 75,000\$ ou 100,000\$ d'assurance; puis, tout à coup, le client constate qu'au lieu de 75,000\$ ou de 100,000\$, il n'obtiendra que 60,000\$ ou 40,000\$ d'assurance. La crédibilité de l'agent risque d'en prendre un coup. Que dira-t-il à ses clients? Les agents devront-ils en assumer toute la responsabilité?

M. Masterman: Il ne fait aucun doute que ce sera extrêmement difficile. M. Astley pourrait peut-être nous dire ce qu'il en pense.

M. Astley: Monsieur Garneau, je crois que ces modifications auront deux effets pour les clients et les agents qui les servent.

Premièrement, la plupart de nos ventes se fondent sur la capacité de payer, et notre client type ne dispose que d'un certain montant qu'il peut consacrer à l'achat d'une

[Texte]

income to the purchase of insurance. The net result in most cases would simply be that smaller amounts of protection would be bought for about the same amounts of insurance. However, in a certain proportion of cases customers simply would not buy because they would not regard it as good value; they would go without.

Mr. Garneau: I would like to come back to the effective rate of taxation. If you were not paying enough taxes in the past, I would suggest that in 1992 you would be paying more than any other type of business activity at 78% of the effective rate. You are a specialist in that. If you take up the \$32 million of investment tax for the year 1982, by what would the 78% fall?

Mr. Masterman: It would fall by about 15 points to about 63%.

Mr. Garneau: The 63% seems to me to be a fair amount of taxes. Is there no other corporation that would pay that effective rate?

Mr. Masterman: That is our point precisely. It is an excessive level to ask one company to pay.

The Chairman: Well, for all these years of not paying taxes, you are paying a little penalty for it.

Mr. Garneau: Those were the good Liberal years.

The Chairman: That is why we have the debt we have.

Mr. Garneau: You do not have to pay them back in the same year.

The Chairman: I know, but we are following the NDP philosophy of "soak the rich".

Mr. Garneau: We will leave it to the NDP. The NDP will solve it.

The Chairman: Thank you very much.

• 1440

Our next witnesses are the London Life Insurance Company: Earl Orser, President and Chief Executive Officer; Robert Shaw, Policyowner/Director; John Wettlaufer, Policyowner/Director; Blake Fewster, Vice-President and Chief Actuary; and Norman Epp, Vice-President, Finance. Welcome.

Mr. Earl Orser, (President and Chief Executive Officer, London Life Insurance Company): Thank you, Mr. Chairman. I have come back again to speak to you about the effects of tax reform on the customers of London Life.

I might just point out—and I think we should keep this before us as your visitors change here—that we are a stock life insurance company and that we have both shareholders and participating policy owners. Our board of directors and the management of the company really

[Traduction]

assurance. Dans la plupart des cas, la conséquence serait que la protection que l'on pourrait acheter pour le même montant serait moindre. Il arriverait toutefois que certains clients refusent tout simplement d'acheter le produit parce qu'ils considéreraient ne pas en avoir pour leur argent: ils préféreraient s'en passer.

M. Garneau: Je voudrais revenir un instant à votre taux d'imposition. Si vous ne versiez pas suffisamment d'impôts par le passé, je dirais qu'en 1992, vous allez en payer davantage que n'importe quel autre genre d'entreprises, du moins si je considère ce taux de 78 p. 100. Vous êtes un spécialiste en la matière. En retranchant les 32 millions de dollars d'impôt sur les revenus de placement pour 1982, de combien ce taux de 78 p. 100 diminuerait-il?

M. Masterman: D'environ 15 points, pour être ramené à 63 p. 100.

M. Garneau: Soixante-trois p. 100, c'est beaucoup. Y a-t-il d'autres sociétés qui paieraient autant d'impôts?

M. Masterman: C'est précisément ce que nous soutenons. C'est beaucoup demander à une compagnie.

Le président: C'est la rançon de toutes les années où vous n'avez rien payé.

M. Garneau: C'était à la belle époque du gouvernement libéral.

Le président: C'est ce qui explique le déficit que nous avons aujourd'hui.

M. Garneau: Mais ce n'est pas nécessaire de l'éliminer en un an.

Le président: Je sais, mais nous appliquerons la philosophie du NPD: «À bas les riches».

M. Garneau: Laissons cela au NPD. Il réglera le problème.

Le président: Merci beaucoup.

Nous recevons maintenant les représentants de la Compagnie d'assurance London Life: Earl Orser, président et directeur général; Robert Shaw, porteur de police et directeur; John Wettlaufer, porteur de police et directeur; Blake Fewster, vice-président et actuaire en chef; et Norman Epp, vice-président aux Finances. Messieurs, soyez les bienvenus.

M. Earl Orser (président et directeur général, Compagnie d'assurance London Life): Merci, monsieur le président. Je suis ici encore une fois pour vous parler des effets de la réforme fiscale sur les clients de la London Life.

Je ferai remarquer—et je crois que nous devrions garder cela entre nous puisque nos visiteurs ne sont pas toujours les mêmes—que nous sommes une compagnie d'assurance-vie à participation, et que nous avons des actionnaires et des porteurs de police participante. Notre

[Text]

have an equal obligation to handle our business on behalf of both our shareholders and policy owners.

When we saw a change of this dimension in taxation, particularly as a result of 15% investment tax, this will reduce the protection of our 1.5 million customers. We felt we had to say something about this.

Our participating policy owners, under the law, are represented on our board by eight policy owner/directors. These directors speak on behalf of the policy owners and they evaluate our company's direction and performance from this perspective. The two policy owner/directors who join us at the table today have these concerns, and their presence here indicates their concern about the proposed tax changes on policy.

The chairman has introduced them: Mr. Robbie Shaw from Halifax is Vice-President of National Sea Products; Dr. Jack Wettlaufer is Professor Emeritus and former Dean of the University of Western Ontario's School of Business Administration. The other executives, Mr. Epp and Mr. Fewster, have been introduced.

We took an active part in the preparation of the industry brief. We support the brief. I want to point out, especially in connection with the 15% tax, our company has the largest number of individual Canadians as insureds. We have 1.5 million participating policy owners.

The majority of our policy owners are people of average means. Our analysis tells us that 76% of our customers earn less than \$30,000 and this is illustrated in the charts that have been given to the clerk and distributed to you. We have provided the clerk with some examples of how the investment tax will affect some of our existing policy owners. You may want to discuss these as we proceed.

I think, Mr. Chairman, I would leave it at that. Perhaps if the pattern of discussion follows that of the previous witnesses, we would be happy to respond.

I think it is important to point out as we look at the history of tax payments by insurance companies that many, if not most, insurance companies have not paid much tax because we follow the rules. This is the system the government put in place. The fact that the government's rules in the past have been as they have been should hardly be a reason to punish us in the future. There was an implication about this at the end of the last witness's testimony.

The Chairman: You are making up for past sins. We have not been collecting enough.

[Translation]

conseil d'administration et la direction de la compagnie ont donc tous deux vraiment l'obligation de gérer les affaires de la compagnie tant au nom de nos actionnaires qu'en celui de nos porteurs de police.

Devant une réforme fiscale aussi importante que celle qu'on envisage, et particulièrement l'imposition des revenus de placement au taux de 15 p. 100, nous nous sommes dit que cela allait réduire la protection de notre million et demi de clients. Nous avons cru de notre devoir d'intervenir à ce sujet.

Huit porteurs de police et directeurs représentent les porteurs de police participante à notre conseil, en vertu de la loi. Ces directeurs parlent au nom des porteurs de police et évaluent la direction et le rendement de notre compagnie de ce point de vue. Les deux porteurs de police et directeurs qui nous accompagnent aujourd'hui sont ici à ce titre, et leur présence démontre leur inquiétude devant les répercussions fiscales de la réforme proposée.

Le président a déjà présenté M. Robbie Shaw, de Halifax, qui est vice-président de *National Sea Products* et M. Jack Wettlaufer, professeur honoraire et ancien doyen de l'école d'administration commerciale de l'Université Western Ontario. Le président a aussi présenté les autres administrateurs présents: MM. Epp et Fewster.

Nous avons participé activement à la préparation du mémoire du secteur des assurances, et nous l'appuyons. Je veux souligner, particulièrement en ce qui a trait à l'impôt de 15 p. 100, que notre compagnie possède le plus grand nombre d'assurés individuels au Canada. Nous avons un million et demi de porteurs de police participante.

La plupart des gens que nous assurons appartiennent à la classe moyenne. Nos statistiques révèlent que 76 p. 100 de nos clients gagnent moins de 30,000\$ par an, et cela est illustré dans les tableaux que nous avons remis au greffier et qui vous ont été distribués. Nous avons aussi remis au greffier quelques exemples qui démontrent dans quelle mesure l'impôt sur les revenus de placement affectera certains de nos porteurs actuels. Nous pourrions en discuter si vous le voulez.

Monsieur le président, je pense que je m'en tiendrai à cela. Si vous voulez bien procéder de la même façon que vous avez procédé avec les témoins qui nous ont précédés, nous répondrons volontiers à vos questions.

J'estime important de souligner que si, traditionnellement, un grand nombre de compagnies d'assurance, sinon la plupart, n'ont pas tellement payé d'impôt, c'est parce qu'elles observent les règles. C'est le système que le gouvernement a établi. Le fait que les règles du gouvernement aboutissent à ce résultat ne devrait pas justifier de nous punir. On y a justement fait allusion, tout à l'heure, à la fin de la discussion avec les derniers témoins.

Le président: Vous expiez de vieux péchés. Nous n'avons pas suffisamment perçu d'impôt.

[Texte]

Mr. Orser: We do not think this is especially appropriate.

The Chairman: We are averaging you out a bit.

Mr. Orser: There were public policy reasons for these rules. Of course, we recognize policy will change and we want to participate in the debate. Those are my opening statements, Mr. Chairman. We are happy to respond now to questions.

Mr. McCrossan: The simple thing to ask, I guess, is whether you have paid any tax since 1980. Then moving up to the statement on page 4 of your brief, you said total taxes over the next five years in this white paper will increase by \$240 million, which will represent 40% of pretax income. Is this a steady 40% or is it rising from 10% up to 60% to average 40%? Or is it declining from 60% to 20% and averaging 40%?

• 1445

Mr. Norman Epp (Vice-President, Finance, London Life Insurance Company): In terms of the first part of the question, in the past five years we have paid \$2 million in taxes, all federally. In terms of the second part of your question, on the \$240 million additional taxes, it rises from 23% in 1988 to 53% in 1992.

Mr. Garneau: Fifty-two percent of what?

Mr. N. Epp: Fifty-two percent of pre-tax income.

Mr. McCrossan: Is 1992 the last transition year? Do you have a figure for 1993 and onwards? What is the stable figure at the end?

Mr. N. Epp: We made a rough calculation of what it would be after 1992, after the transition of rules. It works out to about 51% of pre-tax income.

Mr. McCrossan: Is that combined federal and provincial taxes or federal only?

Mr. N. Epp: It would be federal only.

Mr. McCrossan: If the provinces come in for their usual half of the federal tax, it takes it up to the 75%.

Mr. N. Epp: We are looking at 45% or 50% higher than that or 75%.

Mr. McCrossan: It is roughly 75% of pre-tax earnings. It includes earnings arising from tax exempt securities such as stocks and so on.

Mr. N. Epp: That is correct.

Mr. McCrossan: I would like to see some sort of demonstration of this, if it is possible to get it. You allude to it in your brief and you put it on the record, but I would like to see the run of figures.

Mr. Garneau: Mr. McCrossan, if what you are asking for could be given to us in the same form we saw for the

[Traduction]

M. Orser: Ce n'est pas très juste.

Le président: Ce n'est qu'un peu de rattrapage.

M. Orser: Il y avait des raisons d'intérêt public derrière ces règles. Nous comprenons évidemment que la politique changera, et nous voulons participer aux débats. Ce sont là mes observations préliminaires, monsieur le président. Nous répondrons maintenant à toutes vos questions.

M. McCrossan: La première question que je pourrais vous poser, je suppose, c'est si vous avez payé des impôts depuis 1980. Ensuite, à la page 4 de votre mémoire, vous dites qu'au cours des cinq prochaines années, le total des impôts augmentera de 240 millions de dollars, ce qui représente 40 p. 100 du revenu avant impôt. Ce pourcentage de 40 p. 100 est-il régulier pour chaque année, ou s'agit-il plutôt d'une moyenne?

M. Norman Epp (vice-président, finances, compagnie d'assurance London Life): Pour répondre à la première partie de votre question, au cours des cinq dernières années, nous avons versé deux millions de dollars en impôt au fédéral. Pour répondre à la seconde partie de votre question, au sujet des 240 millions de dollars additionnels d'impôt, le pourcentage passe de 23 p. 100 en 1988 à 53 p. 100 en 1992.

M. Garneau: 52 p. 100 de quoi?

M. N. Epp: 52 p. 100 du revenu avant impôt.

M. McCrossan: 1992 est-elle la dernière année de transition? Avez-vous des chiffres pour 1993 et les années suivantes? Quel est le taux moyen en bout de course?

M. N. Epp: Nous avons fait quelques approximations de ce qu'il serait après 1992, après la période de transition. Il serait de l'ordre de 51 p. 100 du revenu avant impôt.

M. McCrossan: Pour les impôts au fédéral et au provincial combinés, ou pour l'impôt fédéral seulement?

M. N. Epp: Pour l'impôt fédéral seulement.

M. McCrossan: Si les provinces s'amènent avec leur moitié habituelle de l'impôt fédéral, vous vous retrouverez à 75 p. 100.

M. N. Epp: Oui, ce sera probablement 45 p. 100 ou 50 p. 100 de plus, ou 75 p. 100.

M. McCrossan: Approximativement 75 p. 100 des revenus avant impôt. Cela comprend les revenus tirés d'actifs exonérés d'impôt, comme les actions et le reste.

M. N. Epp: C'est juste.

M. McCrossan: Je voudrais bien qu'on m'en fasse la preuve, si c'était possible. Vous y faites allusion dans votre mémoire et vous n'hésitez pas à le consigner au procès-verbal, mais je voudrais bien voir les calculs qui mènent à ce résultat.

M. Garneau: Monsieur McCrossan, il serait peut-être intéressant que les gens de la London Life nous présentent

[Text]

Mutual Life Assurance Company, it would be a little better. I would like to have a comparable set of figures. According to the answer you received, the effective tax rate would be about 75% of the pre-tax income. The Mutual Life Assurance Company of Canada gave us a figure of 78%. I would like to know if it is an exception, or if all corporations would be in the same.

Mr. McCrossan: Perhaps I can clarify it. Do you have any significant income outside Canada?

Mr. N. Epp: No.

Mr. McCrossan: The Mutual Life figures we saw had a consolidation of Canada and U.S. tax rates. Their figures might be a little different, but I would like to see some rough estimates running back to the actual Canadian income through the early 1980s.

Mr. N. Epp: Our pre-tax income for the last five years has been about \$285 million.

Mr. McCrossan: It is averaging \$50 million or \$60 million a year. Are you talking about \$285 million a year?

Mr. N. Epp: No, I mean \$285 million for the five years.

Mr. McCrossan: What are your comments on part 1? You talked about the disallowance of actuarial reserves. Is your complaint specifically the same as Mutual Life had in terms of the retroactive effect on the one and a half year term reserves or does it have to do with the inability to set up actuarial reserves recognizing contingencies?

Mr. Blake Fewster (Vice-President and Chief Actuary, London Life Insurance Company): It is mainly the same as the Mutual Life answer, Mr. McCrossan.

Mr. McCrossan: Were you setting up reserves stronger than one and a half year term reserves?

Mr. Fewster: Yes.

Mr. McCrossan: Were they significantly stronger?

Mr. Fewster: They were not significantly stronger, but we had as a minimum the cash value of the policy. In some cases it would exceed the present preliminary term method.

Mr. McCrossan: That is interesting. Are you saying there is no cash value minimum on the new proposed tax basis?

Mr. Fewster: Do you mean from a statutory basis?

Mr. McCrossan: No. You said you were setting up reserves which were at least as great as the the amount policyholders could walk away with. Are you saying you are going to be forced to set up tax reserves less than the amount the policyholder can walk away with?

Mr. Fewster: That is a possibility.

[Translation]

ces renseignements de la même façon que ceux de la Mutuelle du Canada. J'aimerais pouvoir comparer les chiffres. Selon la réponse que vous avez reçue, le taux d'impôt serait de l'ordre de 75 p. 100 du revenu avant impôt. Celui de la Mutuelle du Canada est de 78 p. 100. Je voudrais savoir si c'est une exception, ou si cela vaudrait pour toutes les sociétés.

M. McCrossan: Je peux peut-être éclaircir cela. Avez-vous des revenus quelconques à l'extérieur du Canada?

M. N. Epp: Non.

M. McCrossan: Les revenus de la Mutuelle étaient des revenus consolidés du Canada et des Etats-Unis. Ces chiffres peuvent donc différer quelque peu, mais je voudrais bien avoir quelques approximations sur les revenus canadiens à partir du début des années 1980.

M. N. Epp: Pour les cinq dernières années, notre revenu avant impôt a été de l'ordre de 285 millions de dollars.

M. McCrossan: C'est donc dire 50 ou 60 millions de dollars en moyenne annuellement. Est-ce 285 millions de dollars de revenu par année?

M. N. Epp: Non, au total, pour les cinq années.

M. McCrossan: Que pensez-vous de la partie 1? Vous avez parlé des réserves actuarielles. Avez-vous les mêmes réserves que la Mutuelle du Canada au sujet de l'effet rétroactif relativement aux réserves d'une année et demie, ou est-ce plutôt l'incapacité d'établir des réserves actuarielles pour éventualités qui vous inquiètent?

M. Blake Fewster (vice-président et actuaire en chef, compagnie d'assurance London Life): Nos inquiétudes sont à peu près les mêmes que celles exprimées par la Mutuelle du Canada, monsieur McCrossan.

M. McCrossan: Aviez-vous constitué des réserves plus importantes que pour une année et demie?

M. Fewster: Oui.

M. McCrossan: Étaient-elles beaucoup plus importantes?

M. Fewster: Pas vraiment, mais nous avions au minimum l'équivalent de la valeur liquide de la police en réserve. Dans certains cas, cette réserve dépasserait les exigences actuelles.

M. McCrossan: C'est intéressant. Vous pensez qu'il n'y a pas de valeur minimum liquidative dans la nouvelle formule proposée?

M. Fewster: Vous voulez dire du point de vue de la loi?

M. McCrossan: Non. Vous avez dit que vos réserves équivalaient au moins à la valeur liquide des polices d'assurance. Faudra-t-il dorénavant prévoir des réserves inférieures à la valeur des polices d'assurance?

M. Fewster: C'est possible.

[Texte]

[Traduction]

• 1450

Mr. McCrossan: Because there is no individual testing? That does not sound too sensible. I had not realized that before.

Mr. Fewster: One of the reasons is that a lot of our old business is sold on a variety of premium bases—males, females, and mixed—so it gets very complicated. But there are a lot of other factors to take into account in the reserve calculation. We settled on the cash values being a good approximation of that needed reserve, and I do not see that changing.

The Chairman: Would you be happy if the department—if we were going to have an investment tax, or a tax on income coming out of your reserve account—had those reserves the same or determined by the Superintendent of Financial Institutions for the purpose of the calculation of the base for an investment tax?

Mr. McCrossan: It just relates to the corporate side.

The Chairman: It is the corporate side?

Mr. McCrossan: An investment tax is just an asset tax. It has nothing to do with reserves.

The Chairman: But you have to have assets to back your liabilities. All right, I see what you mean.

Mr. McCrossan: This morning, when you were speaking for the industry, Mr. Orser, you indicated that you would be willing to pay consistent and sizeable, but reasonable in your terms, taxes. Given the size of your operation, what are the tax levels? Do you have any tax basis in mind? What is reasonable in your mind as a long-term tax base?

Mr. Orser: I suppose one could say the rate of tax on consistently or uniformly calculated income that was consistent with other financial institutions. I realize that is a long way of saying it, but in order to maintain a competitive position that would be our feeling about it.

The competitive situation is very much to the fore here. We have not lived in an environment where we have substantial direct competition with the banks and trust companies yet. We have had some, but the direction of the Hockin paper—we are going to have more of this and that—is a very key element for the committee to have before it.

The Chairman: I believe you are right, Mr. Orser, that we have to have a tax system that applies to life insurance companies in exactly the same fashion as it applies to banks and trust companies. This particular tax is a sort of tax on your investment income. The investments are presumably there to cover your policyholders. Presumably, the profits from those investments go to pay policyholders or contribute to the money with which you pay your policy liabilities, which really boils down to the

M. McCrossan: Parce que ce n'est pas déterminé à titre individuel? Cela ne me paraît pas très raisonnable. Je ne m'en étais pas rendu compte.

M. Fewster: C'est en partie parce que les primes correspondant à bon nombre de nos anciens contrats sont établies selon des critères très complexes, selon qu'il s'agit d'hommes, de femmes, etc. Il y a d'autre part beaucoup d'autres facteurs à prendre en considération dans le calcul des réserves. Nous avons considéré que la valeur de rachat pourrait constituer une estimation assez juste du montant des réserves requises, et je ne pense pas que cela va changer.

Le président: S'il y avait une taxe sur les investissements, ou sur les revenus provenant de vos réserves, accepteriez-vous que celles-ci soient fixées par le Surintendant des institutions financières, aux fins du calcul de l'assiette de cette taxe?

M. McCrossan: Cela est relié au secteur des entreprises.

Le président: Vraiment?

M. McCrossan: Une taxe sur les investissements n'est rien d'autre qu'une taxe sur les actifs. Cela n'a rien à voir avec les réserves.

Le président: Mais vous avez des actifs pour garantir votre passif. Je vois ce que vous voulez dire.

M. McCrossan: Lorsque vous parliez au nom des membres de cette industrie, monsieur Orser, vous avez dit que vous étiez prêt à payer des taxes cohérentes et de niveau non négligeable, mais à condition qu'elles soient raisonnables, c'était votre propre expression. Étant donné la taille de votre entreprise, qu'est-ce qui vous paraîtrait raisonnable, à long terme?

M. Orser: Il s'agirait d'un taux d'imposition calculé de manière cohérente et uniforme, et conforme à celui qui est appliqué aux autres institutions financières. Je réalise que ma réponse n'est pas particulièrement simple, mais il nous semble important que ces critères soient respectés, pour préserver notre compétitivité.

Tel est en effet le critère fondamental à ce sujet. Jusqu'à présent, nous n'avons pas eu à subir une concurrence directe trop vive de la part des banques et des sociétés de fiducie mais, si l'on en croit le rapport Hockin, nous allons nous engager de plus en plus dans cette voie et cela constituera donc un élément central de vos délibérations.

Le président: Vous avez sans doute raison de croire, monsieur Orser, que nous allons instaurer un régime fiscal s'appliquant aux sociétés d'assurance sur la vie exactement de la même manière qu'il s'applique aux banques et aux sociétés de fiducie. L'impôt dont nous parlons est une sorte d'impôt sur vos revenus d'investissement, lesquels sont apparemment réalisés pour protéger vos clients. Si je comprends bien, les profits que vous tirez de ces investissements servent à payer ce que

[Text]

fact that there is no tax on life insurance carried to its maturity.

How do we really justify that if we are treating all financial industries the same? If we go around the pipe the other way, you are selling products in competition with trust companies as an investment or a savings product.

Mr. Orser: Where the products we sell are competitive and truly alternative in the market, we are prepared to pay an income tax and have those products taxed in the same way as the other financial institutions. Our argument on the permanent—what we would now call the exempt—product is that it plays a unique role among Canadians of every income category. I commented on where our customers are our particular marketing orientation is to aim at middle Canada, blue-collar people, and there has been a tradition of using life insurance to protect one's self from the unhappy contingencies, early death, of an income earner, and we are saying that should remain in place. That has been a good aspect of social policy, and it ought to stay that way.

• 1455

Mr. Attewell: Mr. Chairman, I just wanted to pick up on Mr. Garneau's idea. A similar thing was going through my mind. I would like to suggest to the committee that we think a bit further about having some sort of a standard format, similar to Mutual Life's; maybe purify it for the Canadian operation only. I think the most telling tale is the development of that effective tax rate. If we could see that on the basis of the 1986 year and the five years... and the 1993 year is vital too, because that shows up after the elimination of the transition costs, so you see an ongoing rate at that time. But for those companies that would be willing to supply that to the committee, I would submit it would be very useful for the committee's purposes of comparing.

Let me just add the other thought. Most of the attention, certainly from a number of us non-experts—excluding my colleague here... the focus has been almost totally on the investment tax; whereas it is coming out a lot more clearly that that is just one of three or four areas.

Mr. Orser: Mr. Chairman, we would be able to comply and provide the committee with that information in the desired format, because we do have these calculations made.

The Chairman: What Mutual Life was saying, what Mr. Masterman was effectively saying in his table was that bringing certain reserves back into income over a five-year period was expensive, and then the broadening of the tax base in certain ways was pretty expensive. Can you

[Translation]

vous devez à vos assurés, c'est-à-dire à payer leurs réclamations, ce qui nous ramène au fait qu'il n'y a pas de taxe sur l'assurance-vie conservée jusqu'à sa maturité.

Comment justifier cela si nous décidons de traiter toutes les institutions financières de la même manière? D'un autre point de vue, on peut dire que vous vendez comme produits d'investissement ou d'épargne des produits qui font concurrence à ceux des sociétés de fiducie.

M. Orser: En ce qui concerne ceux de nos produits qui font vraiment concurrence à ceux vendus par d'autres institutions, nous sommes prêts à payer un impôt sur le revenu calculé de la même manière que ceux appliqués aux autres établissements financiers. Par contre, nous contestons l'imposition de nos produits permanents, que nous appellerions actuellement les produits exemptés, parce qu'ils jouent un rôle tout à fait unique pour les Canadiens, quelle que soit leur catégorie de revenu. J'ai dit tout à l'heure que notre clientèle privilégiée est la classe moyenne du Canada, les cols bleus, qui a traditionnellement recours à l'assurance-vie pour faire face à des événements extraordinaires regrettables, tels que le décès prématuré du soutien de famille, et nous affirmons que cela doit être préservé. Cela a toujours été un aspect positif de nos politiques sociales, et il n'y a pas de raison de le changer.

M. Attewell: Je voudrais revenir sur l'idée de M. Garneau, monsieur le président, car j'ai songé à la même chose. Je voudrais proposer à notre Comité de réfléchir un peu plus sérieusement à la possibilité d'établir une structure type, semblable à celle de la Mutuelle Vie, peut-être en l'améliorant simplement pour ce qui concerne les entreprises canadiennes. Je crois que l'information la plus utile serait le taux d'imposition effective. Si nous pouvions le connaître sur la base des résultats de 1986, et aussi de ceux de 1993, soit dans cinq ans après l'élimination des coûts de transition, nous y verrions beaucoup plus clair. Je crois qu'il serait très utile que certaines sociétés nous fournissent ce genre d'informations, car cela nous permettrait de faire des comparaisons valables.

J'ajouterais autre chose. La plupart d'entre nous, en tout cas bon nombre des profanes, ne se sont quasiment intéressés qu'à une taxe sur les investissements, alors qu'il apparaît de plus en plus clairement que cela n'est qu'une de trois ou quatre possibilités distinctes.

M. Orser: Nous serions très heureux de vous fournir les informations voulues, monsieur le président, car nous avons déjà fait ces calculs.

Le président: Ce que nous disait la Mutuelle Vie, ce que disait en fait M. Masterman avec son tableau, c'était que la réintégration de certaines réserves dans le revenu, sur une période quinquennale, coûterait très cher, et que l'élargissement de l'assiette fiscale pourrait également

[Texte]

break yours down similarly to the way they had theirs broken down?

Mr. Orser: Yes, I think we can.

The Chairman: One of the things bothering me with financial intermediaries generally is the way you operate, and all financial intermediaries operate, with a great deal of leverage: life insurance companies typically with 8% to 10% leverage, banks with 20% to 25% leverage, trust companies with nearly the same. When you bring in the fact that dividends are tax-free from one company to another, the effect seems to me to mean you can, by just owning sufficient numbers of stocks in other corporations as investments, wipe out all your taxable income, because you deduct all the interest or benefits, or whatever you pay to your premium holders or depositors, as the case may be, and in effect you wind up with no income.

Is it fair, in your view, that we should apply the rules to life insurance companies, or financial intermediaries generally, which are licensed and able to have publicly this extensive leverage... the right not to pay tax on dividend income?

Mr. Orser: Mr. Chairman, I think that gets us into the whole question of investment strategy. Although the question of the tax treatment of revenue from investments is important, the fact is that for each given group or family of business there is a best investment strategy. The investment strategy for pension liabilities, for example, is not the same as the investment strategy for disability obligations under health. We divide our business into about six families of product. We call this an asset liability segmentation mode.

As a matter of fact, it is very interesting, because this is recognized as an important, desirable, and modern technique. But I hope the insurance act gets changed quickly, because we are told by the superintendent's office it is not legal.

This, I think, is what lies really at the bottom of the optimum investment strategy. Yes, dividends from taxable Canadian corporations are exempt, and that is taken into account when one thinks about the risk-reward factors as between Canadian stocks, mortgages, preferred stocks, real estate investment, and all the other investment alternatives we take into account. I do not think there is a reason why Canadian institutions should be the exception. As a matter of fact, I would think if that were the case, the economic and fiscal objectives would get frustrated a bit—but that is off the top of my head.

• 1500

The Chairman: The other problem we have is that companies who have long-term liabilities in a sense—they have policyholders who are hopefully going to live to ripe old ages—invest a great deal of their money in real estate.

[Traduction]

coûter très cher. Pourriez-vous donc nous fournir ces données en utilisant la même présentation que lui?

M. Orser: Je le pense.

Le président: L'une des choses qui me préoccupent le plus au sujet des institutions financières, et cela vaut pour toutes, c'est qu'elles fonctionnent avec un levier opérationnel très élevé. En règle générale, on trouve des chiffres de 8 à 10 p. 100 dans le secteur de l'assurance-vie, et de 20 à 25 p. 100 dans le secteur bancaire et fiduciaire. Si on considère que les dividendes versés d'une société à une autre sont exemptés d'impôt, cela signifie qu'en possédant un nombre suffisant d'actions d'autres sociétés, à titre d'investissements, vous pouvez purement et simplement annuler tout votre revenu imposable. En effet, en déduisant de votre revenu tous les intérêts ou bénéfices, c'est-à-dire ce que vous versez à vos déposants ou détenteurs de polices, vous vous retrouvez avec un revenu nul.

Croyez-vous qu'il serait équitable d'appliquer de telles règles aux sociétés d'assurance-vie, ou à tous les intermédiaires financiers, qui ont la possibilité d'avoir un tel levier opérationnel? Je veux parler ici du droit de ne pas payer d'impôt sur les dividendes.

M. Orser: Cela nous oblige à aborder toute la question de la stratégie d'investissement. Certes, le traitement fiscal du revenu des investissements n'est pas un facteur négligeable, mais il n'en reste pas moins qu'il y a une stratégie d'investissement idéale dans chaque secteur d'activité. Par exemple, la stratégie d'investissement dans le secteur des pensions n'est pas la même que dans celui de l'invalidité. Peut-être devrais-je préciser que nous répartissons nos activités en six grandes familles de produits. C'est ce que nous appelons un mode de segmentation de notre passif.

C'est là quelque chose de très intéressant car on admet aujourd'hui que c'est une technique importante, souhaitable et moderne. J'espère toutefois que la Loi sur les assurances sera bientôt modifiée, car le bureau du Surintendant nous a dit que ce n'est pas légal.

Voilà néanmoins ce qui détermine fondamentalement les stratégies optimales d'investissement. Il est vrai que les dividendes versés par les sociétés canadiennes imposables sont exemptés d'impôt, facteur dont on tient compte lorsqu'on évalue les risques respectifs des actions en bourse, des hypothèques, des actions privilégiées, du secteur immobilier et de toutes les autres formes d'investissement envisageables. Je ne vois aucune raison pour que les institutions canadiennes fassent exception. De fait, si tel était le cas, je suppose que les objectifs économiques et fiscaux de la réforme seraient plus ou moins détournés, mais ce n'est là qu'une réaction immédiate de ma part.

Le président: L'autre problème qui se pose est que les sociétés qui ont un passif à long terme, c'est-à-dire des détenteurs de polices d'assurance qui vivront très longtemps, investissent une grande partie de leur argent

[Text]

Since they are in the leverage game, the real estate is effectively borrowed or bought with virtually 100% leverage money. The consequence is that by the time you take your capital cost allowance and the rest, you wind up with no profit or cashflow profit from the real estate, all carried at the expense of essentially the returns to policyholders, and in effect pay no tax on that income.

I noticed the Mutual Life statement, for example, shows income on the basis of appraised increases in the value of real estate. How should we treat that from a tax point of view?

Mr. Orser: I think this is an important thing for the committee to think about. As you probably know, Mr. Chairman, the rules with respect to the way in which we bring anticipated gains on real estate into income for statement reporting purposes were changed a couple of years ago.

We do now have a system whereby, I think on a three-year basis, real estate appraisals are made, but that is not a cash profit. It is brought into income in order that we do not deal unfairly with the different generations of policy owners, but to my knowledge that is not a tax concept. It does not affect the tax situation, so the capital gains are postponed a long time.

The Chairman: What we really have, though, is that as president you sign a very colourful financial statement indicating how successful your company has been, and this of course makes your stock move and improves the perspective of the company.

Mr. Orser: It has not that much, lately.

The Chairman: Well, it helps the conglomerate. Then you sit back and say we do not pay taxes, and that of course causes this whole problem. I guess what we are searching is... we have a white paper that says they do not pay taxes; here is some good way of collecting taxes. So far today we have not had anybody say this is what we think you ought to do to collect a fair share from us.

Mr. Orser: I think the consensus of what you are hearing—and you should probably ask the other company's executive this—is set aside the investment tax; okay, that is a special problem. As a matter of fact, if you would like to set it aside permanently, that would be fine. But in the discussions here, I think most people in the insurance industry feel that an approximation of the corporate tax we are looking at with the investment tax set aside... we are moving in the right direction. We are going to get some of these kind of appalling rates of tax against pre-tax income in the years ahead, so more care

[Translation]

dans le secteur immobilier. Puisqu'elles ont un levier opérationnel élevé, les propriétés immobilières qu'elles achètent le sont quasi totalement au moyen de l'emprunt. Ainsi, lorsque vous appliquez votre déduction pour investissement, et les autres déductions auxquelles vous avez droit, vous pouvez vous retrouver avec un profit nul de votre secteur immobilier, ce qui est néfaste au taux de rendement dont bénéficient les détenteurs de polices, et vous éliminez en fait tout impôt que vous auriez pu devoir sur ce type de revenu.

J'ai constaté que la Mutuelle Vie, par exemple, présente ses revenus sur la base des augmentations estimatives de la valeur de ses biens immobiliers. Comment devrions-nous traiter cela, du point de vue fiscal?

M. Orser: Je crois que c'est là une chose très importante pour votre Comité. Comme vous le savez probablement, monsieur le président, les règles relatives à l'intégration dans le revenu des gains anticipés sur les biens immobiliers ont été modifiées il y a quelques années.

Selon le système actuel, les biens immobiliers sont réévalués à intervalles réguliers, tous les trois ans, je crois, mais cela ne produit pas de profits réels. C'est un gain qui est intégré au revenu, de façon à ne pas être inéquitable à l'égard des différentes générations de détenteurs de polices d'assurance, mais, à ma connaissance, ce n'est pas fait pour des raisons d'ordre fiscal. Cela ne modifie en rien notre situation fiscale, et les gains en capital sont donc reportés loin dans le futur.

Le président: Si je comprends bien, comme président de votre société, vous signez un bilan financier très coloré faisant état des succès remarquables de votre entreprise, ce qui fait évidemment monter le cours de votre action et embellit sensiblement vos perspectives d'avenir.

M. Orser: Pas tellement, ces derniers temps.

Le président: Au moins celles du conglomerat. Ensuite, vous dites que vous n'allez pas payer d'impôt, et c'est précisément ce qui est à l'origine de notre problème. Nous avons entre les mains un Livre blanc précisant que votre secteur ne paie pas d'impôt et proposant par conséquent une méthode pour remédier à ce problème. Jusqu'à présent, nous n'avons encore entendu personne, de votre côté, dire comment nous devrions nous y prendre pour vous faire payer une part équitable de l'impôt.

M. Orser: A mon avis, le consensus qui semble se dégager, et vous pourrez le vérifier avec les autres témoins de notre secteur, est qu'il faut mettre de côté l'impôt sur les investissements, car c'est un problème spécial. En fait, si vous voulez le mettre de côté de manière définitive, cela nous conviendra parfaitement. Ensuite, je pense que la plupart des membres de l'industrie des assurances estiment qu'une sorte d'impôt sur les sociétés, étant entendu que l'impôt sur les investissements serait laissé de côté, représenterait une formule acceptable. Comme nous allons être confrontés à des taux d'imposition

[Texte]

has to be taken in the calculation of income. But really, I suppose what we are doing is trying to discover a way of finding a tax base that has some reasonable relationship to the tax base that is used in other commercial enterprises.

Having worked in three or four other industries, I will tell you that this is an industry in which it is difficult, conceptually, to arrive at that, but I do not think it is impossible. The same would go for the other financial institutions.

Miss Nicholson: In your presentation you talked about the importance of the competitive aspect; that is, competition with banks and trusts. Is this your prime concern? I mean, the fact that in the white paper two-thirds of the tax increase on corporations will be taken from financial institutions in general. You are not quarrelling with that, as long as you think there is equity within your field.

• 1505

Mr. Orser: Certainly our principle preoccupation is the equity as between the financial institutions.

Miss Nicholson: Just one other thing. You mention in your brief a number of specific tax matters that are unique to the industry, which must be worked out with Department of Finance officials. I assume the reason you are not addressing them in your brief is that you consider they are technical matters as distinct from the broad public policy issues we are discussing here, but I wonder if you could just give us some idea of the kind of things involved and why you are excluding them from here.

Mr. Orser: Mr. Epp, would you like to comment on the kind of technical issues that are being reviewed with the Department of Finance?

Mr. N. Epp: So far as London Life is concerned, the technical issues centre around first of all and primarily the transition rules, the period of time over which we amortize the going-in position with respect to the tax changes on the reserve changes, the investment reserve changes, and—there is one other, the name of which escapes me at the moment. The transition rules are the main things we are concerned with.

In addition, a small matter is the changes proposed on the Canadian Investment Fund. That is an issue we will let the other companies in the industry concern themselves with, because frankly, although it is an issue with us, it is not a large issue.

Mr. Layton: This is a follow-up to Miss Nicholson's question. In order to create the level playing field approach, the way in which the data has been assembled

[Traduction]

extraordinaires appliqués aux revenus avant impôt, il faudra faire beaucoup plus attention dans le calcul des revenus. Ce que nous essayons de faire, c'est de découvrir une méthode d'établissement de notre assiette fiscale qui soit relativement cohérente par rapport à celle qui est utilisée dans les autres secteurs.

Comme j'ai travaillé dans trois ou quatre secteurs différents, je puis vous dire qu'il est particulièrement difficile de résoudre ce genre de problème dans le secteur des assurances, mais que cela n'est probablement pas impossible. Le même commentaire vaut sans doute pour les autres institutions financières.

Mme Nicholson: Vous avez bien souligné, dans votre mémoire, l'importance du facteur de compétitivité avec les banques et les sociétés de fiducie. Est-ce là votre principale préoccupation? En d'autres mots, êtes-vous prêts à accepter la proposition du Livre blanc voulant que deux tiers de l'augmentation du fardeau fiscal des sociétés soient prélevés sur les institutions financières, dans leur ensemble, à condition que l'équité soit garantie dans votre secteur?

M. Orser: Il est incontestable que notre principale préoccupation concerne l'équité entre toutes les institutions financières.

Mme Nicholson: Vous avez également abordé dans votre mémoire un certain nombre de questions fiscales qui sont tout à fait particulières à votre secteur d'activité, et qui devront être résolues avec le ministère des Finances. Dois-je penser que la raison pour laquelle vous n'avez pas donné plus de précisions à ce sujet est qu'il s'agit pour vous de questions d'ordre technique, par opposition aux questions d'intérêt public dont nous discutons ici? Pourriez-vous toutefois nous donner un peu plus de détails sur la nature de ces questions?

M. Orser: Monsieur Epp, voudriez-vous préciser la nature des questions d'ordre technique que nous étudions avec le ministère des Finances?

M. N. Epp: En ce qui concerne la London Life, les questions d'ordre technique portent avant tout sur les règles qui s'appliqueront durant la transition, sur la période requise pour mettre en oeuvre les changements fiscaux s'appliquant aux réserves, les changements s'appliquant aux réserves d'investissement, et il y en a une autre que j'oublie pour le moment. Quoi qu'il en soit, la principale question d'ordre technique touche la période de transition.

J'ajouterais également une autre question moins importante qui concerne les changements proposés au Fonds d'investissement canadien. C'est cependant une question dont nous allons laisser les autres sociétés s'occuper, puisqu'elle n'est pas particulièrement importante pour nous.

M. Layton: Je voudrais emboîter le pas à M^{lle} Nicholson. Les données fournies par les sociétés d'assurance ce matin et cet après-midi, et celles

[Text]

by the insurance industry this morning and again this afternoon will provide us with a comparative base, which Mr. Attewell was asking for. You feel you can do this—one company or another. Will there be, as we will have accumulated a similar method of presenting tax loads that will go on to the other financial institutions. . . You are perhaps not the right ones to ask this, because although in your appendix you have identified the share of new tax revenues that will come from all corporations—life insurance, banks, trust and companies. . . It the last page in your presentation. I know you have used certain assumptions or certain data in order to be able to compare. When we look at the effective tax rate that alerted you, Bill, and wonder whether we could compare this one company to another, can we also assume that we will have a way of showing that the effective tax rate on your competing financial institutions in the trust area or in the bank area will also have a relative. . . ? Is there something to demonstrate your concern that you are out of phase. . . that you are not on a level playing field?

Mr. Orser: I do not think that is impossible and in fact the industry association, the CLHIA, retained some people to help us get a shot at it. We do not have a very satisfactory result at the moment, but I do not think it is impossible. I think if your committee is going to be concerned about establishing a level playing field, you must have that kind of information.

Mr. Layton: We either get it from them to bring it into line with yours or from you to get it into some line with theirs.

Mr. Orser: I do not think you are into a simple matter here, because the result of what we have here suggests that part of that challenge baffled the people in Finance. We have a simplistic solution resulting in the level playing field, which makes us feel we are going to fall right off the side of it.

Mr. de Jong: In essence that was going to be my question. How easy is it going to be to create the level playing field? The banks are going maintain that you are able to sell a product, as the chairman pointed out, that is not going to be taxed at the end when the person dies, that you have this advantage. It is not just a case of a crate of apples.

The Chairman: Maybe Mr. Orser will stay to hear the bankers tonight.

Mr. de Jong: Of course, we are dealing with apples, oranges, pears, grapes, cantaloupes and maybe even an odd piece of watermelon.

Mr. Orser: The chairman is also confused by the fact that. . . I suppose each of the industries were most mindful of the fact that we pay a special tax to the provinces—and nobody else does—on life insurance premiums. I come back to that, and it counts.

[Translation]

demandées par M. Attewell, seront manifestement très utiles pour nous fournir les comparaisons qui nous permettront d'établir un mécanisme équitable à l'égard de tout le monde. Pensez-vous que nous pourrions trouver une méthode permettant de calculer de manière semblable le fardeau fiscal de toutes les institutions financières? Ce n'est peut-être pas à vous que nous devrions poser cette question, car, même si vous avez identifié dans votre annexe la part des nouvelles recettes fiscales qui proviendra de toutes les sociétés, d'assurance-vie, de banques, de fiducies, etc. . . si nous voulons comparer le taux effectif d'imposition d'une société à une autre, pouvons-nous supposer également que nous réussirons à calculer le taux effectif d'imposition des institutions financières qui sont vos concurrentes, dans le secteur bancaire et fiduciaire? Avez-vous des informations précises justifiant votre argument que vous n'êtes pas traités de manière équitable?

M. Orser: Notre association industrielle a confié ce travail à des spécialistes, et nous n'avons pas encore obtenu de résultats très satisfaisants, mais je ne pense pas que cela soit impossible. Cela dit, si votre Comité tient vraiment à égaliser le terrain pour tout le monde, il lui faudra bien obtenir ces informations.

M. Layton: Ou nous les obtenons des autres pour les adapter aux vôtres, ou nous les obtenons de vous pour les adapter aux leurs.

M. Orser: Il ne faudrait cependant pas croire que cela sera chose facile, car les informations qui nous ont été fournies montrent que les spécialistes du ministère des Finances ont également buté sur le problème. Il y a une solution simpliste pour égaliser le terrain de jeu, mais elle nous porte à croire que nous allons être purement et simplement mis sur la touche.

M. de Jong: C'est précisément ce que je voulais demander: sera-t-il facile d'égaliser le terrain de jeu? Les banques vont prétendre que vous pouvez vendre un produit qui ne sera pas imposé lorsque la personne décèdera, ce qui vous donne un avantage. Ne sommes-nous pas cependant en train de mélanger les torchons et les serviettes?

Le président: M. Orser devrait peut-être assister à la séance de ce soir, lorsque nous entendrons les banquiers.

M. de Jong: Il ne s'agit d'ailleurs pas seulement de torchons et de serviettes, il y a là aussi des chiffons, des serpillières, des essuie-mains, etc.

M. Orser: Je voudrais également rappeler que nous payons aux provinces une taxe spéciale sur les primes d'assurance-vie, ce que personne d'autre n'est obligé de faire. Ce n'est pas négligeable.

[Texte]

[Traduction]

• 1510

Mr. de Jong: In the mix of terms of trying to figure it out, all the different factors are going to have to be taken into account.

Mr. Orser: Yes, they are.

Mr. de Jong: It might not be all that clear and clean.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Orser and London Life, for coming.

Our next witness is the Manufacturers Life Insurance Company, Mr. E. Sidney Jackson, Chairman and CEO. Robin Leckie is Senior Vice-President. H. David Allen is Vice-President and Chief Financial Officer. Welcome.

Statement by E. Sydney Jackson, Chairman of the Board, The Manufacturers Life Insurance Company:

Mr. Chairman, on behalf of The Manufacturers Life Insurance Company, I am pleased to participate in the deliberations of your committee today.

You have before you our company's response to the tax reform proposals presented by Finance Minister Wilson. In that submission, we raise a number of issues which concern our company and our industry.

My intention this morning is not to discuss each of those issues in detail. Rather, I would like to focus on one very specific proposal that is of great significance to us and the business we are in. That issue involves imposing an investment income tax on the insurance sector. Let me say right from the start, The Manufacturers acknowledges, agrees with, and fully accepts its obligation to carry a greater share of the total tax burden.

It goes without saying that in the past, Canadian financial institutions have paid little or no corporate taxes. My company is no exception. In so doing, or not doing, we have met our fiduciary obligation to policy holders, the obligation to plan our taxes according to existing tax provisions.

In the new tax environment however, we agree that the financial services industry must shoulder a heavier burden, a burden that compares equitably with other industries in the economy. And a burden that is shared equitably among sectors and companies in the financial services industry.

Just as no industry in the economy should pay taxes that are disproportionately high, or low, relative to the others, neither should any sector within an industry pay taxes that are disproportionately high, or low, relative to the others. To us, paying our fair share is not an issue. At issue is competitive equity.

The fact is, everyone in the financial services industry competing in the same markets for the same savings

M. de Jong: Pour essayer de nous y retrouver, nous devons tenir compte de tous les facteurs.

M. Orser: Bien sûr.

M. de Jong: Et cela risque de ne pas être très clair.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Orser, d'être venu témoigner au nom de la London Life.

Nos témoins suivants sont des représentants de la Compagnie d'assurance-vie Manufacturers, soit MM. E. Sidney Jackson, président du conseil et président-directeur général, Robin Leckie, vice-président principal, et H. David Allen, vice-président et directeur financier principal. Messieurs, je vous souhaite la bienvenue.

Déclaration de M. E. Sydney Jackson, président du Conseil de La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers:

Monsieur le président, je suis heureux, au nom de La Compagnie d'Assurance-Vie Manufacturers, de prendre part aujourd'hui aux délibérations de votre Comité.

Vous avez devant vous la réponse de notre compagnie au projet de réforme fiscale présenté par le ministre des Finances, M. Wilson. Dans ce mémoire, nous soulevons un certain nombre de points qui touchent notre compagnie et notre industrie.

Je n'ai pas l'intention ce matin d'aborder en détail chacun de ces points. Je voudrais plutôt me concentrer sur une question bien précise qui est d'une grande importance pour nous et notre industrie. Il s'agit de l'imposition d'un impôt sur les revenus de placement à l'industrie de l'assurance. Je voudrais préciser dès le début que ManuVie reconnaît et accepte son obligation d'assumer une part plus importante du fardeau fiscal global.

Il va sans dire que par le passé, les institutions financières canadiennes ont payé peu ou pas d'impôts. Ma compagnie ne fait pas exception à cette règle. Grâce à cela, nous avons réussi à respecter l'obligation fiduciaire que nous avons envers nos assurés, c'est-à-dire l'obligation de planifier nos impôts conformément aux dispositions fiscales en vigueur.

Toutefois, avec le nouveau régime fiscal, nous convenons que le secteur des services financiers devra assumer une plus grande part du fardeau fiscal. Ce fardeau doit correspondre à celui des autres industries et il doit être réparti équitablement entre les divers éléments et compagnies du secteur des services financiers.

Tout comme aucune industrie ne devrait payer des impôts qui seraient beaucoup plus élevés ou plus bas que ceux imposés aux autres industries, aucun secteur d'une industrie ne devrait payer d'impôts qui seraient beaucoup plus élevés ou plus bas que ceux des autres secteurs. Pour nous, payer notre juste part n'est pas un problème. Ce qui est en jeu, c'est la compétitivité financière.

Les faits sont là: dans le secteur des services financiers, tout le monde se concurrence sur les mêmes marchés

[Text]

dollar. Doing business, as we do, in many countries, I can say without hesitation that Canada is by far the most competitive life insurance market in which we operate and our margins are tighter than they have ever been before. In this intensely competitive environment, any tax measure that is applied to one sector and not to the others will alter the balance. And it will weaken the commitment to competitive equity.

By far the best example of such a measure is the proposal for an investment income tax to be imposed exclusively on the insurance sector. Mr. Chairman, to us, the proposed investment income tax is a surrogate policy holder tax, a tax we have no choice but to pass through to policy holders.

Some have challenged that perception. Some argue that since the investment income tax is designed to be paid at the corporate level, it should be borne at the corporate level and is therefore a corporate tax. Let me set the record straight. We estimate that once all the proposed tax reform changes, excluding the investment income tax, are in place, The Manufacturers' federal Canadian tax burden will meet the government's stated targets.

But when you add to that provincial income and premium taxes plus an estimate of the consumption tax, and then stack on top of that the investment income tax, we are looking at a total tax burden in excess of 60% of financial statement income.

Whether the investment income tax is called a corporate tax or whether it is called a policy holder tax, the fact is, the cost will ultimately be paid by the consumer. It will be paid by individuals in the form of higher premiums or reduced benefits. And it will be paid by businesses, many of them young and new. To many of those individuals and to many of those businesses, it will be a heavy price to pay.

The Manufacturers alone has some 300,000 life insurance policy holders in Canada. For those who purchase our lowest cost, permanent insurance products, the investment income tax will translate into a premium increase of some 15% for individual and personal business insurance. For other permanent products, the premium increase could be 20% or more.

Certainly the retroactive nature of the tax means that virtually everyone will pay. But because the cost of insurance increases as a person gets older, older policy holders will be particularly hard hit. The burden will be heavy not just for older people looking to purchase insurance for the first time, but also for those who already have policies in force. In some instances, older policy holders could face a reduction in dividends equivalent to a premium increase of over 30%. Many of these

[Translation]

pour attirer l'argent des épargnants. Faisant des affaires avec de nombreux pays, je peux dire sans hésiter que le Canada est de loin le marché de l'assurance-vie le plus compétitif de ceux dans lesquels nous oeuvrons et que nos marges bénéficiaires sont plus réduites que jamais. Lorsque la concurrence est aussi serrée, toute mesure fiscale qui vise exclusivement un secteur entraînerait un déséquilibre qui nuirait à la juste concurrence.

Le meilleur exemple que l'on puisse citer est le projet d'impôt sur les revenus de placement visant exclusivement le secteur de l'assurance. Monsieur le président, pour nous, ce projet d'impôt sur les revenus de placement est en fait un impôt indirect visant les titulaires de police car c'est sur les épaules de ces derniers que nous serons contraints de faire retomber le fardeau de cet impôt.

Certains objecteront qu'étant donné que cet impôt sur les revenus de placement doit être payé par les sociétés, il devrait être assumé à ce niveau et constitue par conséquent un impôt sur les sociétés. Je voudrais apporter certaines précisions. Nous estimons qu'une fois toutes les propositions de réforme fiscale mises en oeuvre—à l'exception de l'impôt sur les revenus de placement—l'impôt fédéral canadien payé par ManuVie correspondra aux objectifs fixés par le gouvernement.

Toutefois, lorsque l'on ajoute à cela l'impôt provincial sur le revenu et les taxes provinciales sur les primes, plus le montant estimé de la taxe à la consommation ainsi que l'impôt sur les revenus de placement, nous aboutissons à un fardeau fiscal total qui représente 60 p. 100 du revenu de l'exercice.

Que l'impôt sur les revenus de placement soit appelé impôt sur les sociétés ou impôt des titulaires de police, le fait demeure qu'il finira par être payé par les consommateurs. En fin de compte, ce sont les particuliers qui paieront sous la forme d'une hausse de primes ou d'une réduction des avantages obtenus. Cet impôt s'appliquera à toutes les entreprises dont un bon nombre sont de création récente. Pour nombre de ces particuliers et de ces entreprises, ce fardeau sera très lourd.

Au Canada, ManuVie compte quelque 300,000 titulaires de police d'assurance-vie. Pour ceux qui souscrivent nos contrats d'assurance permanente les moins chers, l'impôt sur les revenus de placement se traduira par une augmentation de prime d'environ 15 p. 100 pour les assurances individuelles et les assurances commerciales personnelles. En ce qui concerne les autres produits d'assurance permanente, cette augmentation pourrait atteindre 20 p. 100 ou plus.

Comme il s'agit d'un impôt rétroactif, presque tout le monde devra le payer. Mais, comme le coût de l'assurance augmente avec l'âge de l'assuré, les titulaires de police âgés seront particulièrement touchés. Le fardeau sera lourd non seulement pour les personnes âgées qui veulent souscrire une assurance pour la première fois, mais également pour celles qui ont déjà des polices en vigueur. Dans certains cas, leurs dividendes pourraient diminuer d'un montant équivalant à une augmentation de prime de

[Texte]

individuals are on fixed or limited incomes. Few have unlimited flexibility to pay.

While I have spoken about the investment income tax proposal, that is by no means the only tax reform issue which concerns us. There are a number of other matters we could discuss today, issues we have raised in our submission.

We are concerned, for example, about proposed changes to the Canadian Investment Fund (CIF). Those changes will see a marked reduction in the percentage of assets that resident international life companies can invest in real estate. Since similar constraints will not apply to domestic-only life companies, this places us at an unfair competitive disadvantage.

My company has more than a passing interest in the resolution of this issue. Currently, we have over \$900 million of real estate in Canada. Under the proposed CIF guidelines, we could be limited to some \$200 million less than this. When determining our Canadian business income, \$200 million of bonds will have to be artificially created according to prescribed rules and substituted. I doubt that anyone ever intended to have such a situation arise, but it has. And it needs to be resolved.

We are concerned as well about the effect that tax reform proposals might have on the ability of mutual companies to raise external capital on a competitive basis. We have seen progress in this area over the past few years. That progress is encouraging. The government's reregulatory proposals will do much to resolve historical inequities by giving mutual companies more flexibility to raise external capital. This, combined with enhanced solvency standards and the industry's guarantee fund, will ensure that the capital base of companies remains strong.

It is vital to ensure that the window of opportunity opened up by reregulation is not closed fast by tax reform. Both policy initiatives must proceed as much as possible in tandem.

We urge you to recommend that the Department of Finance work with mutual companies to develop transitional mechanisms, mechanisms that would enable us, in the new environment, to access external capital markets on a competitive basis. Mechanisms that will not reinforce our historical disadvantage.

[Traduction]

plus de 30 p. 100. Un grand nombre de ces personnes ont un revenu fixe ou limité. Rares sont celles qui disposent de moyens financiers illimités.

Bien que je me sois surtout attardé sur le projet d'impôt sur les revenus de placement, ce n'est pas le seul projet de la réforme fiscale qui nous inquiète. Il y a plusieurs autres points que nous aimerions aborder aujourd'hui et que nous avons soulevés dans notre mémoire.

Nous nous inquiétons, par exemple, des changements que le gouvernement se propose d'apporter au fonds de placement canadien (FPC). En effet, ces changements entraîneraient une réduction sensible du pourcentage des avoirs que les multinationales d'assurance-vie résidant au Canada peuvent investir dans l'immobilier. Étant donné que ces restrictions ne s'appliqueront pas aux compagnies d'assurance-vie qui n'exercent leurs activités qu'au Canada, ceci nous défavoriserait par rapport à la concurrence.

Ma compagnie s'intéresse vivement à voir cette question résolue. En effet, nous avons actuellement, au Canada, plus de 900 millions de dollars en biens immobiliers. En vertu des directives proposées pour le FPC, nous pourrions être limités à quelque 200 millions de dollars de moins. Lorsqu'il s'agira de déterminer notre revenu de placement au Canada, il faudra créer artificiellement environ 200 millions de dollars de titres conformément aux règlements, et ensuite les remplacer. Je doute que qui que ce soit ait jamais voulu qu'une telle situation se présente. Pourtant, c'est le cas, et le problème doit être résolu.

Nous nous inquiétons tous des répercussions que le projet de réforme fiscale pourrait avoir sur les possibilités pour les compagnies mutuelles de trouver des sources de capitaux extérieurs sur une base concurrentielle. Des progrès encourageants ont été accomplis dans ce domaine au cours des dernières années. Les propositions du gouvernement visant à modifier la réglementation vont permettre de redresser certaines injustices de longue date en donnant aux compagnies mutuelles beaucoup plus de latitude pour trouver des capitaux extérieurs. Cela, ainsi que l'amélioration des normes de solvabilité et le fonds de garantie de l'industrie, fera en sorte que la base de capital des sociétés demeure solide.

Il est essentiel de s'assurer que les possibilités découlant des modifications apportées à la nouvelle réglementation ne disparaissent pas à cause de la réforme fiscale. Ces deux mesures devraient autant que possible aller de pair.

Nous vous demandons instamment de recommander que le ministère des Finances travaille de concert avec les compagnies mutuelles à l'élaboration de mécanismes de transition qui nous permettraient, dans ce nouvel environnement, d'avoir accès aux marchés de capitaux extérieurs sur une base concurrentielle et qui n'accentueraient pas ce désavantage auquel nous faisons face depuis longtemps.

[Text]

In closing, Mr. Chairman, we believe we should pay more taxes, but not more than our fair share. And not more than those paid by our competitors in the course of competing for business and capital. I thank you for the opportunity to appear before your committee today and wish you success in your important deliberations.

My colleagues and I would be pleased to clarify any information contained in our submission, or answer any questions committee members may have.

The Chairman: Please proceed.

Mr. Jackson: I would like to say we do support the CLHIA brief you heard this morning, and we are vitally concerned about the investment income tax. I guess one point I would have made in my opening remarks, and which I do not think has been mentioned separately but which we feel is very important, is the impact of that tax on older policyholders. It is an investment income tax, and because of the way an ordinary life policy works, the cash values build up with the longer durations. The impact on the elderly people who have ordinary life policies is going to be very significant. I think that is a point you should be keeping in mind as you deal with this.

On the general subject of taxation, let me say I sympathize with this committee and with the Department of Finance. Finding a proper basis for the taxation of life insurance companies is extremely difficult. We have experienced this throughout the various countries we do business in, and there is no easy answer to this problem. And there is no question the Department of Finance has been burned by the experience of the life industry in trying to get proper taxation. We have protested, and they have said they will make these amendments, and it turns out later that because of the long-term nature of the life insurance business the taxation has not worked to produce the income the federal government expected. I think as a result of that feeling the Department of Finance is over-corrected; and I will get into that in just a moment.

The Chairman: You really think they have got you this time.

Mr. Jackson: Yes.

The Chairman: All the other times you slithered away from them. This time they have got you.

Mr. Jackson: Yes, there is no question.

The Chairman: They are getting better.

[Translation]

En conclusion, monsieur le président, nous sommes d'accord pour dire que nous devons payer davantage d'impôts. Mais pas plus que notre part. Et pas plus que nos concurrents auxquels nous devons nous mesurer pour attirer des clients et des capitaux. Je vous remercie de m'avoir accordé la possibilité de me présenter aujourd'hui devant votre Comité et je souhaite que ces délibérations importantes soient couronnées de succès.

Nous nous ferons un plaisir, mes collègues et moi, de clarifier toute information contenue dans notre mémoire ou de répondre aux questions des membres de votre Comité.

Le président: Veuillez continuer, s'il vous plaît.

M. Jackson: De cette manière, je dirais simplement que nous appuyons le mémoire que vous a présenté l'association ce matin, et que nous sommes particulièrement préoccupés par l'impôt sur le revenu des investissements. Je dois préciser à ce sujet—car je ne pense pas que quelqu'un l'ait encore fait—que nous sommes particulièrement inquiets des effets que cet impôt risque d'avoir sur les personnes âgées qui détiennent des polices d'assurance-vie. Comme il s'agit d'un impôt sur les revenus d'investissement, et considérant la manière traditionnelle de fonctionnement des assurances-vie, c'est-à-dire l'accumulation de capital au cours des années, cet impôt va avoir un effet très important sur les personnes âgées qui ont des assurances-vie ordinaires. C'est à mon avis un facteur qu'il faudra toujours garder présent à l'esprit.

En ce qui concerne le problème général de notre fiscalité, je dois vous dire que je sympathise avec vous et avec les employés du ministère des Finances, car je sais parfaitement qu'il est extrêmement difficile de trouver une méthode appropriée d'imposition des sociétés d'assurance-vie. Nous avons déjà rencontré ce problème dans d'autres pays où nous sommes implantés, et nous savons qu'il n'y a pas de solution facile. Nous savons par ailleurs également que le ministère des Finances a déjà buté sur le problème. Lorsqu'il a voulu mettre en place un régime d'imposition qu'il jugeait approprié, nous avons protesté, et on nous a dit que des modifications seraient apportées. Or, on constate plus tard que ce régime d'imposition n'a pas permis au gouvernement fédéral d'obtenir toutes les recettes attendues, étant donné que le secteur de l'assurance-vie est une activité à très long terme. Je suppose que c'est pour cela que le ministère des Finances a réagi de manière excessive, ce dont je vous reparlerai dans un instant.

Le président: Vous voulez dire qu'il vous a vraiment eus, cette fois.

M. Jackson: Oui.

Le président: Jusqu'à présent, vous aviez toujours réussi à vous défilier, mais, cette fois, vous êtes coincés.

M. Jackson: C'est incontestable.

Le président: Le ministère s'améliore.

[Texte]

Mr. Jackson: Yes. I think it is difficult to estimate really how much tax revenue any formula is going to get from the industry, because as soon as you put out a formula, the industry does adjust to the new rules.

The Chairman: You get the smartest actuaries, the most capable financiers, and they know how to write contracts.

Mr. Jackson: I think our ability to move has been dramatically cut down over the years, and I think we are coming to a point where we have very little area of movement. So I think the proposal now, ex the IIT, will produce significant incomes.

But I would like to say that in the over-correction there is one area that has concerned us particularly. We are a mutual company, but a very large amount of our operation is outside of Canada; so you have a Canadian mutual, a Canadian stock, and we are an international company that is a mutual. The changes to the Canadian Investment Fund rules will see a marked reduction in the percentage of assets that resident international life companies can invest in real estate. Since similar constraints will not apply to domestic-only life companies, this places us at an unfair competitive disadvantage.

• 1515

My company currently has over \$900 million of real estate in Canada. Under the proposed CIF guidelines, we would be limited to some \$200 million less than this. In other words, when determining our Canadian business income, we will have to artificially create \$200 million of bonds according to prescribed rules and substitute them. I doubt that anyone ever intended to have such a situation arise, but it has, and it does need to be corrected.

The earlier presentations suggested that the effective tax rate would be in excess of 60%. Our estimates at this point are supportive of that. Let me volunteer that we will provide figures to the committee in any form they would like to see on that.

Mr. McCrossan: With the figures you are going to provide, I will dispense with the other questions I have been asking. I want to focus in on two issues that were raised in your brief with respect to being an international company, since you are the first company that does significantly more than half of its business outside the country.

I would first like to focus in on the equity real estate rules you just finished mentioning. The way they are

[Traduction]

M. Jackson: Oui. Je crois cependant qu'il sera difficile d'évaluer le montant exact de recettes fiscales qui proviendront de notre industrie, car, dès qu'un nouveau système est mis en place, les entreprises essaient de s'adapter.

Le président: Vous voulez dire qu'elles recrutent les meilleurs fiscalistes et comptables possible, et qu'elles savent comment rédiger des contrats.

M. Jackson: Je dois dire que nos possibilités d'adaptation ont été considérablement réduites depuis quelques années, à un point tel que nous sommes maintenant dans une situation où il nous reste très peu de latitude. De fait, ce qui est proposé, c'est-à-dire l'impôt sur les revenus d'investissement, va permettre au gouvernement de dégager des recettes très importantes.

Je voudrais cependant ajouter que la correction excessive du ministère nous paraît particulièrement préoccupante dans un domaine spécifique. Nous sommes une compagnie d'assurance-vie mutuelle, et nous réalisons une partie importante de notre chiffre d'affaires à l'étranger. Nous sommes donc une société canadienne mutuelle, dont les actions sont transigées au Canada, et nous sommes également une société internationale qui est mutuelle. Les modifications qui sont apportées au Fonds d'investissement canadien se traduiront par une diminution sensible du pourcentage de sommes que les sociétés résidentes internationales d'assurance-vie pourront investir dans le secteur immobilier. Puisque les sociétés d'assurance-vie purement nationales ne seront pas assujetties aux mêmes limites, nous serons manifestement désavantagés.

Ma société détient actuellement 900 millions de dollars de biens immobiliers au Canada. Selon le régime proposé, elle serait limitée à environ 200 millions de dollars de moins. Autrement dit, lors du calcul de nos revenus canadiens, nous devrions créer artificiellement 200 millions de dollars d'obligations, selon les nouvelles règles, et les remplacer. Je doute que tel soit vraiment le but du ministère, et j'estime que cela doit être corrigé.

Des témoins antérieurs ont laissé entendre que notre taux d'imposition effectif serait de plus de 60 p. 100, ce que confirment nos calculs préliminaires. Laissez-moi d'ailleurs vous dire que nous sommes tout à fait prêts à vous fournir nos chiffres, sous quelque forme que vous le souhaitez.

M. McCrossan: Puisque vous allez nous donner des chiffres, il y a plusieurs questions que je n'aurai pas besoin de vous poser. Je vais donc me limiter aux problèmes que vous avez évoqués dans votre mémoire relatifs à l'aspect international de votre entreprise, puisque vous êtes la première société d'assurance-vie qui réalise sensiblement plus de la moitié de son chiffre d'affaires à l'étranger.

Selon le régime envisagé, les nouvelles règles relatives à vos investissements immobiliers signifient que vos activités

[Text]

constructed, what happens in Canada is really based on which countries you are in in the world.

It is my understanding, and maybe you can confirm it, that in the U.K. most companies are investing roughly 60% in equities and real estate, whereas in Canada it would be a much lower percentage. In the United States it would be considerably lower than in Canada, because of the nature of the laws and the contracts. A company that operates primarily in Canada and the United States would have its Canadian scope reduced significantly because of U.S. laws. That is the impact, is it not?

Mr. Jackson: That is quite correct.

Mr. McCrossan: A company that operated only in Canada and the U.K. would have the opposite effect. Because particular investment patterns are so large in equity and real estate in the U.K., their company average would be very large and they would have no restrictions in Canada.

Mr. Jackson: That is right.

Mr. McCrossan: The Canadian tax situation under this proposal ends up being dictated by which countries you do business in, and in which proportion. In your particular case, what proportion of your total company business is done in the United States?

Mr. Jackson: It depends very much on how you measure that, but I would say that 60% is in the United States and 5% is in the United Kingdom.

Mr. McCrossan: This \$200 million shortfall in real estate profit is primarily driven by low real estate investment in the U.S.

Mr. Jackson: I have not made that calculation. We in fact have a good real estate investment in the United States, but it is proportionately very small.

Mr. Robin B. Leckie (Senior Vice-President and Chief Actuary, Manufacturers' Life Insurance Company): When one is getting into development real estate, it is natural that one would want to do it at home where one can supervise it closely. The company launched into real estate in Canada well before it got into real estate anywhere else, and it was only after being successful in Canada that we moved into development real estate in the United States.

The tax reform proposal would have made it impossible for us to have moved into real estate in Canada in the past as we have done, at least with any tax benefit, and it now limits the amount of real estate we can do. We have \$200 million of shortfall to use up before it is really

[Translation]

au Canada seront en fait déterminées par les pays étrangers dans lesquels vous serez également établis.

Je crois en effet comprendre, et peut-être pourriez-vous le confirmer, que la plupart des sociétés du Royaume-Uni investissent environ 60 p. 100 de leurs capitaux dans des actions et dans le secteur immobilier, pourcentage qui serait beaucoup plus bas au Canada. Aux États-Unis, le pourcentage serait encore plus bas qu'au Canada, étant donné les lois qui régissent ce secteur. Donc, une société travaillant essentiellement au Canada et aux États-Unis constaterait que ses possibilités canadiennes seraient sensiblement réduites, du fait de la législation américaine, n'est-ce pas?

M. Jackson: C'est tout à fait juste.

M. McCrossan: Par contre, une société travaillant essentiellement au Canada et au Royaume-Uni serait dans une situation contraire. Étant donné que les sociétés britanniques investissent tellement dans les actions et l'immobilier, la moyenne d'une telle société serait très élevée et celle-ci ne serait donc pas assujettie à ces limites, au Canada.

M. Jackson: C'est cela.

M. McCrossan: Il s'ensuit que la situation fiscale de la société canadienne, selon cette proposition, sera déterminée par la nature des pays dans lesquels l'entreprise est établie, et par son pourcentage d'activités à l'étranger. Dans votre cas, quel est votre pourcentage d'activités aux États-Unis?

M. Jackson: Cela dépend beaucoup du critère utilisé, mais, dans l'ensemble, je dirais que nous travaillons à 60 p. 100 aux États-Unis et à 5 p. 100 au Royaume-Uni.

M. McCrossan: Cet écart de 200 millions de dollars au niveau de vos profits immobiliers résulte essentiellement de la faiblesse de vos investissements immobiliers aux États-Unis?

M. Jackson: Je n'ai pas fait le calcul. En fait, nous avons pas mal d'investissements immobiliers aux États-Unis, mais les chiffres restent proportionnellement minimes.

M. Robin B. Leckie (vice-président principal et actuaire en chef, compagnie d'assurance-vie Manufacturers): Lorsqu'il s'agit d'investissements dans de nouveaux projets immobiliers, il est naturel de vouloir les concentrer dans son propre pays, de façon à les surveiller de plus près. Nous nous sommes lancés dans le secteur immobilier au Canada bien avant que nous ne le fassions à l'étranger, et c'est en fait parce que nous avons connu le succès au Canada que nous avons fait la même chose aux États-Unis.

Avec la réforme envisagée, il nous aurait été impossible de nous lancer dans le secteur immobilier au Canada comme nous l'avons fait, tout au moins en en retirant de avantages fiscaux, et nos possibilités futures dans ce domaine seront maintenant limitées. Nous aurons donc

[Texte]

economically sound to do any more real estate development in Canada.

Mr. McCrossan: I want to look at the practical business consequences of this, because if...

The Chairman: Tax consequences too.

Mr. Leckie: We could argue, though, that tax consequences should be measured by the CCA allowances the tax reform proposal puts forth, and they have in fact been reduced. If we assume that they are now fair, there is no need to be concerned about the division of real estate within Canada and outside Canada.

• 1520

Mr. McCrossan: Assuming for a second they are unfair, or assuming you find the limits burdensome, which you indicated, it seemed to me a practical business solution to take the jurisdiction with the lowest real estate in the United States and spin it off as a subsidiary, then you would move your company average up just like that. I am not suggesting this is desirable, but I think maybe it points out the absurdity of the rule, that if you split the company down and form a subsidiary you change the average, therefore you change what you can do in Canada. Is that not the practical effect?

Mr. Jackson: That is right. It is not only that, it applies to your total business. You can take some of your total U.S. You have all sorts of odd situations there with the law the way it is.

Mr. Leckie: I am not at all sure they do not see through that. I just do not know what the rules are. We have a real estate subsidiary in Canada. I am quite sure they see through to the subsidiary.

Mr. McCrossan: You raised in your main brief, not in your presentation, the possible impact of sales tax changes on retaliation in the United States. While we are not into the phase 2 hearings, I wonder if you would explain the nature of the retaliation provisions in the United States to the other members of the committee, to explain what you are talking about. You raised it in your brief, but I am not sure it was in a form that the committee members would follow.

Mr. Jackson: Yes, certainly. These are laws in the United States that make a lot of sense when they are applied within a country. They do not make, to my mind, a great deal of sense when they are applied across international lines, but in fact they do. The rationale is that if a state in the United States decided to put an exorbitant premium tax of 10% on the policies in that state, all the other policyholders in the other states would be in effect paying part of that because companies generally have one premium level throughout the whole country. In order to avoid that unfair treatment, the states have put in these retaliatory laws—if you have a head office in Alabama, and Alabama puts in a 10% premium

[Traduction]

un écart de 200 millions de dollars que nous devons utiliser avant qu'il ne soit rentable pour nous de reprendre nos investissements dans ce secteur.

M. McCrossan: Examinons les conséquences pratiques de cette mesure.

Le président: Et ses conséquences fiscales.

M. Leckie: Nous pourrions dire que les conséquences fiscales doivent être également évaluées au moyen des propositions relatives aux déductions pour investissement, lesquelles ont été réduites. Si on suppose que ces propositions sont équitables, il n'y a aucune raison d'être préoccupé par la répartition des investissements immobiliers entre le Canada et l'étranger.

M. McCrossan: Si vous estimez que cela n'est pas équitable ou que ces limites sont excessives, il me semble que la solution la plus pratique consisterait à créer une filiale dans le pays où le pourcentage d'investissement immobilier est le plus bas, soit les États-Unis, de façon à donner une marge beaucoup plus élevée à votre société. Je ne dis pas que ce serait souhaitable, mais j'estime que cela fait bien ressortir le caractère absurde de cette disposition. Si vous créez une filiale, vous modifiez les pourcentages, et vous pouvez ensuite agir différemment au Canada. N'est-ce pas là l'effet pratique de cette règle?

M. Jackson: C'est exact. Il faut cependant préciser que cette règle s'applique au chiffre d'affaires total. D'autre part, il y a toutes sortes de situations particulières aux États-Unis, au niveau législatif.

M. Leckie: Je ne suis pas du tout certain qu'ils ne le sachent pas. Je ne connais tout simplement pas les règles. Nous avons une filiale canadienne dans le secteur immobilier, et je suis convaincu que le ministère sait parfaitement ce que nous pourrions faire.

M. McCrossan: Vous avez évoqué dans votre mémoire les possibilités de rétorsion des États-Unis du fait des modifications qui seront apportées à la taxe de vente. Certes, nous ne sommes pas encore à la deuxième étape de la réforme, mais je voudrais que vous m'expliquiez de quelles mesures de rétorsion il pourrait s'agir. Je ne suis pas certain que les membres du Comité ont pu comprendre l'explication que vous avez fournie dans votre mémoire.

M. Jackson: Très bien. Il existe aux États-Unis des lois qui sont tout à fait cohérentes lorsqu'elles s'appliquent à l'intérieur des frontières nationales. Par contre, elles perdent beaucoup de cette cohérence lorsqu'on les applique au niveau international. Par exemple, si un État américain décidait d'appliquer une taxe exorbitante de 10 p. 100 sur les primes d'assurance versées à l'intérieur de ses frontières, tous les autres détenteurs de polices des autres États seraient en fait amenés à payer une partie de cette taxe, étant donné que les sociétés d'assurance appliquent généralement le même barème d'un bout à l'autre du pays. Pour éviter un traitement aussi inéquitable, les États se sont dotés de lois les autorisant à

[Text]

tax, then your business written in all the other states will also have a 10% tax. And that applies across to Canada. So we believe there is a great danger that our consumption tax would be viewed as a sales tax, and let us say it was a 10% sales tax, we would have to pay a 10% sales tax on all of our premiums in the United States in those states that have the retaliatory law. I think it is something like 35 out of the 50 states that have it.

It would mean that we just could not operate in the United States. It would cut off two-thirds of our business. We would either have to move our head office out of Canada, or we would have to do dramatic things or close down our operations. That has horrendous complications in the short run. Over a 10-year period, you might be able to do that, but...

Mr. McCrossan: I assume that all international companies have this concern. Have you had discussions with Finance about it?

Mr. Jackson: We have mentioned it on previous occasions. It came up at the Senate and House Committee on Legislative Reform. I do not know whether you have talked—

Mr. H. David Allen (Vice-President and Chief Financial Officer, Canadian Operations, Manufacturers Life Insurance Company): Yes, we have provided Finance with copies of the legal opinions. At the time we did, they expressed a view that they did not consider it a serious issue.

Mr. McCrossan: They were the two issues that I wanted to examine on personally.

The Chairman: That would apply only to a consumption tax or a sales tax. We have not yet got to that point. Right now we are faced with a change in the corporate tax structure, a change to CCA and the holding of real estate and so on. So really, that particular issue, Mr. Jackson, is off there when we get around to talking of whether we are going to have a goods and services tax and how we can divine a goods and services tax that affects financial intermediaries. I am not so sure we can. I want to be frank about it.

Mr. Jackson: I think it has difficulties inherently, but—

The Chairman: That is one of those things that is out there.

Mr. Jackson: —this is so important to us that we wanted to bring it to the attention of this committee.

[Translation]

prendre des mesures de rétorsion. Ainsi, si votre siège social se trouve en Alabama et si l'Alabama impose une taxe de 10 p. 100 sur les primes, toutes les primes que vous pourrez percevoir dans tous les autres États seront également frappées de la même taxe. Cela vaut également pour le Canada. Par conséquent, si nous introduisons une taxe à la consommation, nous craignons sérieusement qu'elle ne soit perçue comme une taxe de vente, ce qui nous obligerait à acquitter une taxe de vente de même montant sur toutes les primes que nous percevons aux États-Unis, dans les États ayant adopté de telles lois de rétorsion, et je crois qu'il y en a 35 sur 50.

Cela signifie que nous ne pourrions plus travailler aux États-Unis, et nous perdriions les deux tiers de nos activités. Nous serions obligés de transférer notre siège social hors du Canada, ou de prendre des mesures draconiennes pour réduire nos activités. Cela nous poserait des complications innombrables à court terme. Sur une période de dix ans, cela pourrait peut-être se faire, mais...

M. McCrossan: Je suppose que ce problème se pose à toutes les sociétés internationales. En avez-vous discuté avec le ministère des Finances?

M. Jackson: Nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, notamment devant le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la réforme législative. Je ne sais pas si vous en avez parlé...

M. H. David Allen (vice-président et directeur financier principal, Opérations canadiennes, Compagnie d'assurance-vie Manufacturers): Oui, nous avons transmis des exemplaires de nos avis juridiques au ministère des Finances. À l'époque, on nous a dit qu'on ne pensait pas que c'était un problème grave.

M. McCrossan: Il y a deux sujets que je voudrais aborder.

Le président: Cela ne s'appliquerait que si nous imposions une taxe à la consommation ou une taxe de vente, mais nous ne sommes pas encore là. Pour le moment, nous étudions une modification de la structure d'imposition des sociétés, une modification aux déductions pour amortissement et aux dispositions relatives aux investissements immobiliers. Autrement dit, monsieur Jackson, nous devons examiner de plus près cette question lorsque nous aborderons la question d'une taxe de vente sur les biens et services, pouvant s'appliquer aux intermédiaires financiers. Je ne pense pas que nous puissions le faire dès maintenant.

M. Jackson: Je crois qu'il y a là des difficultés inhérentes, mais...

Le président: C'est pour plus tard.

M. Jackson: ... c'est tellement important pour nous que nous souhaitons vous sensibiliser au problème.

[Texte]

[Traduction]

• 1525

The Chairman: Over the last five years, have you paid income tax in every year to Canada?

Mr. Jackson: No, we have not paid income tax.

The Chairman: When was the last time Manufacturers Life paid income tax to Canada?

Mr. Allen: I believe it was under the old part 12 tax, when it was in existence.

The Chairman: I see. That was part 12 tax in 1978, perhaps.

Mr. Allen: Yes.

The Chairman: So we have gone a decade and you have not paid any income tax.

Mr. Jackson: That is right.

Mr. de Jong: How were you able to do this?

Mr. Jackson: I think the overriding reason was the loopholes in the Canadian Investment Fund, which we have discussed with the government on several occasions, saying it was not well worded.

Mr. de Jong: And have they taken up your suggestions?

Mr. Jackson: Well, they certainly have now.

Mr. Attewell: Since something like 70% of your business is done outside of Canada—you mentioned figures of 5% in the U.K. and two-thirds or something in the U.S.—what are the recent effective tax rates that you pay in the U.S. and the U.K.? Is that a number you can guess at?

Mr. Leckie: We were paying heavy taxes in the United States until about five years ago. One of my jobs is tax planning, and we have now found a way, for a four or five-year period, to get rid of taxes in the United States as well.

Mr. Attewell: Zero.

Mr. Leckie: Zero up until last year, when we had very significant—

Mr. Attewell: If I might interrupt you for a second. . . what rate? You used the word "heavy". What was that?

Mr. Leckie: In the past?

Mr. Attewell: Yes.

Mr. Leckie: As a percentage of reported income?

Mr. Attewell: Yes, of taxable income.

Mr. Leckie: I would be guessing. I really could not say.

Incidentally, when I say zero taxes. . . we have been paying significant withholding taxes in the United States. . . in addition to the premium taxes, we have paid withholding taxes of over \$10 million a year.

Le président: Au cours des cinq dernières années, avez-vous payé de l'impôt sur le revenu chaque année, au Canada?

M. Jackson: Non.

Le président: Quand avez-vous payé de l'impôt sur le revenu la dernière fois, au Canada?

M. Allen: Je crois que c'était lorsque l'ancienne partie 12 existait encore.

Le président: C'était donc probablement en 1978?

M. Allen: Oui.

Le président: Cela signifie que vous n'avez pas payé d'impôt sur le revenu depuis une décennie.

M. Jackson: C'est exact.

M. de Jong: Comment cela se peut-il?

M. Jackson: Je crois que c'était essentiellement grâce aux échappatoires du Fonds d'investissement canadien, dont nous avons discuté à plusieurs reprises avec les représentants du gouvernement, pour leur dire que les dispositions étaient mal rédigées.

M. de Jong: Vos recommandations ont-elles été acceptées?

M. Jackson: Cette fois, c'est incontestable.

M. Attewell: Vous réalisez environ 70 p. 100 de votre chiffre d'affaires à l'extérieur du pays, c'est-à-dire 5 p. 100 au Royaume-Uni et deux tiers aux États-Unis, et je voudrais donc savoir quels sont les taux d'imposition effectifs qui vous sont appliqués dans ces pays? Pouvez-vous donner une estimation?

M. Leckie: Nous avons payé des impôts très lourds aux États-Unis jusqu'à il y a environ cinq ans. A ce moment-là, nous avons trouvé une méthode pour nous débarrasser également des impôts aux États-Unis.

M. Attewell: Complètement?

M. Leckie: Complètement jusqu'à l'an dernier, lorsque nous avions. . .

M. Attewell: Veuillez m'excuser, vous avez dit que vous avez payé des impôts très «lourds». Quel était le pourcentage?

M. Leckie: Dans le passé?

M. Attewell: Oui.

M. Leckie: En pourcentage du revenu déclaré?

M. Attewell: Oui, du revenu imposable.

M. Leckie: Je ne saurais vraiment le dire. Je serais obligé de le deviner.

Entre parenthèses, je précise que lorsque je dis que nous ne payons pas du tout d'impôt, je laisse de côté les lourdes retenues fiscales auxquelles nous sommes assujettis aux États-Unis. Autrement dit, en plus des taxes

[Text]

Mr. Attewell: And the U.K. experience?

Mr. Leckie: In the U.K. we were paying taxes until about four or five years ago. We are not paying taxes now. But for most U.K. companies, their tax planning results in no taxes.

Mr. Attewell: Mr. Chairman, I know our witnesses would be too modest to say it, but—

The Chairman: I think we ought to hire these guys.

Mr. Attewell: For the Finance department.

Mr. Leckie: We did work with them to help them. It is a challenge to point out how all these tax planning advantages we have had ought to be completely reversed. They have more than taken us up.

Mr. Attewell: Mr. Chairman, I would in all seriousness like to put on the record that I think Canadians should be very proud of the stability and the growth of the life insurance industry in this country. We have a number of world-class companies. I do not know how many thousands of jobs—I am sure it would be in the thousands—have been created in Canada through foreign business. Certainly most of us would not want to do anything unwittingly that would cripple that fine record. I really do mean that. But we will obviously be moving ahead for a so-called fairer system.

Is there anything in the proposals that you see, directly or indirectly, that could work very strongly against your ability to expand internationally?

Mr. Jackson: No. I guess if this were to happen, if this proposed legislation were implemented the way it is, I would see that we would become increasingly international. The opportunities would be greater outside of Canada than they would be in Canada, and our outside business would expand even more rapidly.

I think our future in Canada... the insurance industry would suffer. It would have probably the lowest rate of growth of any of the areas in which we operate. At the present time it is the most competitive market, and we are throwing up the lowest rates of profit of all our operations presently in Canada, because it is an extremely competitive market. Our foreign markets already look... from a profit point of view, it is easier to make a good return on the capital investment in other territories than it is in Canada.

Mr. Attewell: With your foreign business, presumably, the processing end of it is done here in Canada.

[Translation]

sur les primes, nous avons payé plus de dix millions de dollars par an de retenues fiscales.

M. Attewell: Et au Royaume-Uni?

M. Leckie: Au Royaume-Uni, nous avons payé des impôts jusqu'à il y a environ quatre ou cinq ans. Nous n'en payons plus maintenant. Je dois dire que la planification fiscale à laquelle se livrent la plupart des entreprises britanniques leur permet de ne pas payer d'impôts.

M. Attewell: Je sais que nos témoins seront trop modestes pour le dire spontanément, monsieur le président, mais...

Le président: Pourrais-je vous recruter?

M. Attewell: Pour le ministère des Finances.

M. Leckie: Nous avons collaboré avec le ministère. Croyez-moi, il nous est très dur de devoir expliquer aux gens du ministère que tous les avantages fiscaux dont nous bénéficions devraient être abolis. Cette fois, nous avons été clairement entendus.

M. Attewell: Je tiens à souligner, monsieur le président, le plus sérieusement du monde, que les Canadiens devraient à mon avis être très fiers de la stabilité et de la croissance de leur industrie de l'assurance-vie. Nous avons en effet aujourd'hui plusieurs sociétés de niveau international, et je suis sûr que les activités qu'elles réalisent à l'étranger sont à l'origine de plusieurs milliers d'emplois chez nous. Nous ne voudrions donc certainement pas faire quoi que ce soit qui puisse mettre en danger ces excellents résultats, et je le dis très sincèrement. Mais il est évident que nous avançons vers un régime plus juste, comme on dit.

Y a-t-il quoi que ce soit dans le projet de réforme qui puisse entraver considérablement, directement ou indirectement, vos possibilités d'expansion à l'étranger?

M. Jackson: Non. Si la réforme était adoptée telle quelle, je crois que nous deviendrions de plus en plus une société internationale. Nous aurions des possibilités plus alléchantes à l'étranger qu'au Canada, ce qui signifie que nos activités à l'étranger se développeraient encore plus rapidement.

À mon sens, l'avenir n'est pas très rose pour le secteur des assurances au Canada. De tous nos domaines d'activités, c'est sans doute celui où le taux de croissance est le plus faible. C'est actuellement le marché le plus compétitif, et c'est pourquoi nous enregistrons actuellement ici les taux de profit les plus faibles. Je n'hésite pas à vous dire qu'il est beaucoup plus facile de réaliser des profits sur nos marchés étrangers.

M. Attewell: Je suppose que l'administration de vos contrats étrangers est assurée ici, au Canada?

M. Jackson: Non, nous avons beaucoup décentralisé nos activités. Une partie importante de nos opérations du

Mr. Jackson: No. We have decentralized a fair bit. A substantial proportion of our operations in the United

[Texte]

Kingdom is done in England. A high proportion of our operations in Pacific Asia is done in Hong Kong. But the biggest hunk of our business is in the United States and it is handled through Toronto.

Mr. de Jong: First of all, what effect has tax reform in the United States had upon your industry?

Mr. Leckie: It has been very significant.

Mr. de Jong: Are you paying taxes in the United States now?

Mr. Leckie: We used up all of our loss carry-forwards last year and we are now in a taxable position.

Mr. de Jong: Would it be comparable to what would be occurring in Canada? What is the comparison?

Mr. Leckie: There is nothing comparable to the investment tax. Otherwise, the tax law is—I am not going to say identical—similar in nature in extracting a fair level of tax from all companies.

Mr. de Jong: Without the investment tax, all the other tax measures in the white paper would be comparable in terms of impact with the tax reform in the United States?

Mr. Leckie: Regarding the level of tax, I have not seen the figures but I believe it is something between \$2.5 billion to \$3 billion of tax in the United States. Considering the size of the operations in Canada, I would have said the equivalent tax here would have been \$200 million. Perhaps with the phase-in and the way it is working, there is a slightly higher level of proposed taxation in Canada. This is a rough judgment.

Mr. de Jong: Mr. Jackson, in your earlier remarks, you mentioned that whenever there were new tax measures in the past, there were adjustments within the industry. What sort of adjustments would you foresee both in terms of how you internally do the business and in terms of what type of financial products you will be selling out in the market that will be affected because of these proposals?

Mr. Jackson: One transition is to reduce the shock. The other transition is the one that has been discussed in earlier periods with the change in the reserves, which brings back the heavier taxes for us.

Mr. Leckie: I would think we might invest heavier in common stocks in Canada. We are quite a bit under our limit so I think there would be some suggestion to do it. This is an operational decision.

As far as product is concerned, if the investment taxes in, I would expect a major shift in the nature of the product design we will have.

Mr. de Jong: Presumably all the calculations and projections regarding revenues could be out because the industry will change. It will make adjustments and

[Traduction]

Royaume-Uni sont traitées en Angleterre, et une partie importante de celles que nous réalisons en Asie du Pacifique sont traitées à Hong Kong. Cela dit, c'est aux États-Unis que nous réalisons la plus grosse partie de notre chiffre d'affaires, et tout cela est traité à Toronto.

M. de Jong: Quel a été l'effet de la réforme fiscale aux États-Unis sur votre industrie?

M. Leckie: Très important.

M. de Jong: Payez-vous maintenant des impôts aux États-Unis?

M. Leckie: Nous avons utilisé l'an dernier toutes nos possibilités de report sur les exercices futurs, ce qui signifie que nous sommes maintenant dans une situation imposable.

M. de Jong: La situation est-elle comparable à celle dans laquelle vous vous trouvez au Canada?

M. Leckie: Il n'y a aux États-Unis rien de comparable à l'impôt sur les investissements. À part cela, les dispositions fiscales, sans être identiques, sont de nature plus ou moins semblable, pour ce qui est d'extraire un certain niveau d'impôt de toutes les sociétés.

M. de Jong: S'il n'y avait pas la taxe sur les investissements, toutes les autres mesures fiscales proposées dans le Livre blanc auraient des effets comparables à celles adoptées récemment aux États-Unis?

M. Leckie: Je n'ai pas vu les chiffres exacts, mais je crois que la ponction fiscale aux États-Unis se situe entre 2,5 et 3 milliards de dollars. Considérant la taille de nos activités au Canada, j'estime qu'un taux d'imposition équivalent aboutirait à environ 200 millions de dollars. Peut-être l'effet sera-t-il un peu plus prononcé au Canada, lorsque toute la réforme aura été appliquée. C'est là une estimation très générale.

M. de Jong: Vous avez dit plus tôt, monsieur Jackson, que votre industrie était toujours parvenue à s'adapter à toutes les modifications fiscales appliquées dans le passé. Quels types d'ajustement pouvez-vous maintenant prévoir, au niveau de vos activités internes et de la nature des produits financiers que vous allez vendre, suite à ces propositions?

M. Jackson: Notre première mesure de transition consistera à limiter les dégâts. Ensuite, nous allons devoir nous adapter à la modification concernant les réserves, qui aura le plus d'incidence fiscale pour nous.

M. Leckie: Je suppose que nous investirons peut-être plus dans les actions ordinaires au Canada. Nous sommes actuellement sensiblement au-dessous de notre limite à ce sujet, mais ce sera une décision d'ordre opérationnel.

En ce qui concerne nos produits, si la taxe sur les investissements est appliquée, nous serons certainement obligés d'en repenser complètement la nature.

M. de Jong: Cela signifie que tous les calculs et toutes les prévisions concernant les recettes fiscales de la réforme risquent d'être complètement erronés, puisque votre

[Text]

nobody really knows what the true impact will be in terms of revenues gathered.

Mr. Jackson: I think this is quite likely.

Mr. Layton: For the purpose of appreciating the industry a little better... your company is one of those that is representing themselves to our committee as mutual companies. Then there are the common stock companies. In the London Life submission earlier, they reported that 97.5% of all excess premiums are returned to participating policyholders, and that only 2.5% goes to the shareholders. I remember noting that most of it goes back to the policyholder, which is essentially what a mutual company does, is it not? Is there really a significant difference when you get down to these small percentages, 97.5% to 2.5%? Does it really make a difference in whatever?

Secondly, is it significant in the taxation sense? Would you have a greater concern for what is happening with tax reform than a publicly held company? Can you inform us on this?

• 1535

Mr. Jackson: One of the areas is how you raise your capital. It is quite clear how a stock company raises its capital. Our capital really is raised primarily from internal earnings, and we have been quite worried about that as the only source. Under the re-regulation we will have other opportunities of raising capital with long-term debt and preferred shares. So that is one important thing.

Mr. Layton: Is there or should there be any distinguishing approach from the tax point of view?

Mr. Jackson: I guess I, as a mutual company, wonder why a mutual life insurance company is taxed but a credit union and a Blue Cross is not, because in my mind we are all the same sort of companies. That would be the distinction I would make.

The Chairman: We do tax credit unions to the extent they do not disburse their money.

Mr. Jackson: Yes, which is quite different.

Mr. Layton: Mr. Jackson, the other was the reference made in answer to Mr. de Jong's questions of what the impacts would be. One of them was product mix, and I guess I was a bit puzzled by this. How would the return on investment, reduced because of a tax, have a major impact on what you are selling to me? The price obviously, but is there really a major change in what you call product mix?

Mr. Leckie: I would see our basic product of participating life insurance for the middle income earner as not looking very attractive.

[Translation]

industrie va tenter de s'adapter et de changer. Autrement dit, personne ne connaît vraiment l'effet réel de la réforme, au niveau des recettes fiscales probables.

M. Jackson: C'est probablement le cas.

M. Layton: Votre société est une société mutuelle, alors qu'il y a également d'autres sociétés cotées en Bourse. Lorsque nous avons entendu les représentants de la London Life, ils nous ont dit que 97,5 p. 100 de toutes les primes payées en trop sont remboursées aux détenteurs de polices, et que seulement 2,5 p. 100 sont versées aux actionnaires. Est-ce cela qui distingue fondamentalement les sociétés mutuelles des autres?

Deuxièmement, est-ce un facteur important au niveau fiscal? La réforme envisagée vous causera-t-elle plus de problèmes qu'à une société cotée en Bourse?

M. Jackson: L'un des domaines est la façon dont on trouve des sources de capitaux. La façon dont les sociétés par actions trouvent des sources de capitaux est assez évidente. Nos capitaux proviennent surtout des revenus internes, et cette unique source de capitaux nous préoccupe beaucoup. Grâce à la nouvelle réglementation, nous aurons d'autres sources possibles de capitaux avec la dette à long terme et les actions privilégiées. Voilà donc une chose importante.

M. Layton: Y a-t-il ou devrait-il y avoir une approche distinctive du point de vue de l'impôt?

M. Jackson: Comme je représente une mutuelle, je me demande pourquoi une société d'assurance-vie mutuelle est imposée tandis qu'une caisse de crédit ou une société comme la Blue Cross ne l'est pas, car il s'agit à mon avis du même genre de société. Voilà donc la distinction que je ferais.

Le président: Les caisses de crédit doivent payer de l'impôt dans la mesure où elles ne déboursent pas leur argent.

M. Jackson: Oui, ce qui est très différent.

M. Layton: Monsieur Jackson, en réponse aux questions de M. de Jong sur les répercussions possibles, vous avez parlé entre autres de la gamme de services, ce qui me laisse un peu perplexe. De quelle façon le rendement du capital investi, réduit en raison d'un impôt, aurait-il des conséquences importantes sur ce que vous me vendez? Sur le prix, c'est évident, mais y a-t-il réellement un changement important dans ce que vous appelez la gamme de services?

M. Leckie: À mon avis, le service de base d'assurance-vie que nous offrons au salarié moyen ne serait pas très intéressant.

[Texte]

Mr. Layton: In other words, the market might be squeezed.

Mr. Leckie: The market would be squeezed. Furthermore, unlike other types of institutions, life insurance companies are long-term companies with the premiums paid over a long period. I expect that we could lose a lot of our existing business. It would just lapse as policyholders decided that these lower dividends were unsatisfactory. So there could be a significant withdrawal from our companies. This would obviously influence our response.

Miss Nicholson: As you know, in theory the tax reform paper we have is supposed to be tax neutral. The proposals are supposed to be tax neutral. If you allow for the fact that in two years you have \$1.6 billion one year, \$1.1 billion another year, which are simply one-time-only entries relating to the accelerated remittances, then it is not tax neutral, or revenue neutral.

If this committee accepts what the insurance companies have been putting forward, so that the proposed capture of corporate taxes from the insurance companies does not go forward as planned, then whoever forms the government in 1990 is going to be faced with quite a big revenue loss and quite clearly, if phase 1 has gone through, is going to be very dependent on sales tax. One of the arguments we hear from proponents of sales tax is that it discourages consumption and therefore encourages savings.

How do you think that argument stands up when applied to financial institutions in general, or your industry in particular?

Mr. Jackson: I think the economic argument would be that, yes, it would encourage savings and if it encourages savings then it should be good for the financial service industry. But beyond that, you have to look very carefully at the way in which it is being done. It would certainly not help us if there was American retaliation. But I do think that a consumption tax inhibits consumption and encourages savings.

Miss Nicholson: Even when applied to the kind of product you sell?

The Chairman: And applied to food as well.

• 1540

Mr. Jackson: If it is applied equitably across all financial institutions, I think savings will still be encouraged.

Mr. Allen: I was going to add that the key in implementing it is to ensure that it is implemented only where such a cost can be passed through and only where people are anticipating it. One of the key issues before the consumption tax is whether it will be applied to in-force policies because if it does, you will have the same type of

[Traduction]

M. Layton: En d'autres termes, la concurrence serait forte.

M. Leckie: La concurrence serait forte. En outre, contrairement à d'autres types d'institutions, les sociétés d'assurance-vie sont des sociétés à long terme dont les primes sont étalées sur une longue période. Nous pourrions perdre un grand nombre de nos clients actuels. Les titulaires laisseraient leurs polices d'assurance périmées, estimant que ces dividendes moins élevés ne sont pas satisfaisants. Nous pourrions donc perdre un grand nombre d'assurés. Cela aurait évidemment des conséquences sur nos services.

Mme Nicholson: Comme vous le savez, en théorie, la réforme fiscale que nous proposons est censée être neutre sur le plan des recettes fiscales. Si l'on tient compte du fait que sur une période de deux ans, on a 1,6 milliard de dollars une année, 1,1 milliard de dollars l'autre année, qui sont simplement des entrées pouvant être faites une seule fois pour ce qui est des paiements accélérés, alors cela ne serait pas neutre sur le plan des recettes fiscales.

Si notre Comité accepte les propositions des compagnies d'assurance, c'est-à-dire de ne pas percevoir les impôts sur les sociétés tels que proposés dans le cas des compagnies d'assurance, alors le gouvernement qui sera au pouvoir en 1990 se retrouvera avec une perte importante de revenu, et si la première phase a été mise en vigueur, il sera extrêmement tributaire de la taxe de vente. L'un des arguments que nous ont fait valoir ceux qui sont en faveur de la taxe de vente, c'est qu'elle décourage la consommation et qu'elle encourage par conséquent l'épargne.

Croyez-vous que cet argument est valable si on l'applique aux institutions financières en général, ou à votre secteur en particulier?

M. Jackson: Oui, l'argument économique serait que cela encouragerait l'épargne et que si cela encourage l'épargne, cela devrait être bon pour le secteur des services financiers. Mais il faut être très prudent quant à la façon de le faire. Des représailles américaines ne nous aideraient certainement pas. Je crois cependant qu'une taxe à la consommation décourage la consommation et encourage l'épargne.

Mme Nicholson: Même lorsqu'on l'applique au genre de produits que vous vendez?

Le président: Et si on l'applique aux aliments.

M. Jackson: Si on l'applique de façon équitable à toutes les institutions financières, je crois que cela encouragerait l'épargne.

M. Allen: J'allais ajouter que le secret consiste à en assurer la mise en vigueur seulement lorsque le coût peut être absorbé et seulement lorsque les gens s'y attendent. L'une des questions clés dans le cas de la taxe à la consommation est de déterminer si elle sera appliquée aux politiques en vigueur, parce que si c'est le cas, nous

[Text]

problem we have here with the investment income tax necessitating significant dividend reductions.

The Chairman: I want to thank you very much for appearing.

We are going to take a short recess and then we are going to have the Life Underwriters Association of Canada.

• 1541

• 1545

The Chairman: Order. We are continuing with our hearing under Standing Order 96 (2) with reference to the white paper on taxation. Our witnesses are the Life Underwriters Association of Canada. Mr. Robert Templeton is Chairman and Chief Executive Officer; William Babcock is Vice-President, Government Relations; Karl Keihack is Vice-President, Taxation; Floyd Murphy is Chairman of the Taxation and Legislation Committee.

The procedure is five minutes or less to tell us what your real beef is about and then we will open it up to questions. Since we have all received letters from every one of your members telling us how dastardly things are and how they cannot ever drive a car again, is that what it is all about?

Mr. Robert Templeton (Chairman and Chief Executive Officer, Life Underwriters Association of Canada): Mr. Chairman, thank you for allowing us to appear today. I would ask that you might allow us equal opportunity to discuss our two submissions, the first one dealing with investment tax issues, as you have heard the better part of the day, and the second one with the business expense issue to which you refer.

It is our view that the insurance investment income tax is contrary to the government's stated objective of the creation of a fair income tax system and is in fact unfair and creates a serious blow to our policy owners.

LUAC and our 19,000 members take pride in our past record of taking strong action to oppose measures which are contrary to the best interests of Canadians, who own over 14 million individual life insurance policies. On the other hand, we have been always prepared to provide assistance and guidance to government in solving tax-related problems.

While LUAC has identified several problems created by insurance tax, our main concern is focused on the serious and detrimental effects such tax will ultimately have on Canadian policy owners in general and the widowed and orphaned in particular.

[Translation]

aurons le même genre de problème que dans le cas de l'impôt sur les revenus de placement, qui nécessite des réductions importantes des dividendes.

Le président: Je vous remercie beaucoup de votre témoignage.

Nous allons faire une courte pause, puis nous entendrons l'Association des assureurs-vie du Canada.

Le président: A l'ordre. En vertu de l'article du Règlement, 96 (2) nous poursuivons l'étude du Livre blanc sur la fiscalité. Nos témoins sont l'Association des assureurs-vie du Canada. M. Robert Templeton est président du conseil et président-directeur général; William Babcock est vice-président, Relations gouvernementales; Karl Keihack est vice-président, Fiscalité; Floyd Murphy est président du Comité de la fiscalité et de la législation.

Selon la procédure établie, vous avez cinq minutes ou moins pour nous dire quel est votre principal grief, puis nous allons vous interroger. Puisque nous avons tous reçu des lettres de chacun de vos membres qui nous disaient que la situation est épouvantable et qu'ils ne pourront plus jamais conduire leur voiture, est-ce de cela qu'il s'agit?

M. Robert Templeton (président du conseil et président-directeur général, Association des assureurs-vie du Canada): Monsieur le président, merci de nous permettre de nous présenter devant vous aujourd'hui. Je vous demande de nous accorder autant de temps pour l'examen de chacun de nos deux mémoires, le premier portant sur l'imposition des investissements, question dont vous avez entendu parler pendant la plus grande partie de la journée; et le deuxième traitant des frais de fonctionnement, auxquels vous venez de faire allusion.

A notre avis, l'impôt sur le revenu des placements en assurance est contraire à l'objectif déclaré du gouvernement de créer un régime d'impôt sur le revenu qui soit équitable; c'est effectivement une mesure injuste qui frappe durement nos détenteurs de polices.

L'AAVC et nos 19,000 membres sont fiers d'être intervenus vigoureusement dans le passé pour s'opposer aux mesures qui sont contraires aux intérêts des Canadiens, qui détiennent plus de 14 millions de polices personnelles d'assurance-vie. Par contre, nous sommes toujours montrés disposés à aider et à guider le gouvernement pour la solution des problèmes relatifs à l'impôt.

L'AAVC a déjà reconnu plusieurs problèmes qui sont créés par l'impôt sur les assurances, mais notre principal souci porte sur les effets sérieux et nuisibles qu'un tel impôt exercera, en fin de compte, sur les détenteurs de polices du Canada en général et sur les veuves et les orphelins en particulier.

[Texte]

I believe it is clear that the insurance tax is not a corporate tax but in reality a flow-through tax, the cost of which must be borne by policy owners or future beneficiaries.

This is evidenced by the government's exclusion of fixed premium non-participating policies issued prior to January 1, 1988, under which the insurer would be unable to pass the tax through to policy owners, so there are only two ways in which Canadian policy owners can bear the cost of this additional tax burden—either through increased premium costs or in his future benefits.

It is acknowledged that some policy owners are in a position to accept an increase in premium costs, however, for many low-income individuals, any increase in premium outlay may not be feasible, given their already strained financial situation.

The Chairman: We will stop for a moment here. I thought we had discussed this in detail with the Canadian Life and Health Insurance Association and the various companies that have come before us so far.

Really, you have heard the evidence before us so far that StatsCanada estimates that the life insurance industry earned in 1985 was \$945 million. The tax paid was insignificant. Do you really believe you should be in business in this country and run a business in this country and not make any contribution to the national revenue as an insurance business?

Mr. Templeton: No, we do not believe that, nor do our members. We think the company should—

The Chairman: Do you think your policyholders should not make any contribution?

Mr. Templeton: Our policyholders do. Premium tax and other corporate taxes do ultimately flow through, as has been the testimony. We are speaking specifically of the investment tax on top of that. There has been plenty of evidence that this tends to scant the bulk of the load on this industry. This is not a corporate tax but a flow-through tax to policy owners.

We have encountered this particular situation on two previous occasions; in 1977, when there was a proposal to tax mortality gains, and in 1981-82 on the accrual tax issue. We feel this is a revisitation of the same situation.

I realize the committee has heard much evidence from the companies in this area, and I do not wish to repeat any of the elements that have been given so far. It must be appreciated that we are coming from a slightly different

[Traduction]

Il est manifeste, à mon sens, que l'impôt sur les assurances n'est pas un impôt sur les sociétés, mais en réalité un impôt accréditif, dont le fardeau devra être porté par les détenteurs de polices ou par les bénéficiaires futurs.

On peut en voir la preuve dans l'exclusion par le gouvernement des polices sans participation et à primes fixes émises avant le 1^{er} janvier 1988, qui interdirait à l'assureur de transférer l'impôt aux détenteurs de polices. Il n'existe donc que deux manières dont les détenteurs de polices canadiens puissent porter le fardeau de cet impôt additionnel—des primes plus élevées ou des avantages futurs réduits.

Il est bien certain que certains détenteurs de polices sont en mesure d'accepter une augmentation de leurs primes, mais pour beaucoup de personnes à faible revenu, toute augmentation des primes peut devenir impossible, puisqu'elles se trouvent déjà dans une situation financière pénible.

Le président: Arrêtons-nous ici pour un moment. Je croyais que cette question avait été examinée en détail dans notre rencontre avec l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes et les diverses compagnies qui sont venues témoigner jusqu'à présent.

Vous avez entendu les témoignages selon lesquels, d'après les estimations de Statistique Canada, les compagnies d'assurance-vie ont gagné 945 millions de dollars en 1985. L'impôt payé a été presque nul. Croyez-vous vraiment que vous pouvez exercer votre activité dans ce pays, faire fonctionner une entreprise dans ce pays, sans faire votre apport au revenu national à titre de compagnie d'assurance?

M. Templeton: Non, nous ne le croyons pas, nos membres non plus. Nous croyons que la compagnie devrait...

Le président: Croyez-vous que vos détenteurs de polices devraient faire un apport?

M. Templeton: Nos détenteurs de polices le font. La taxe sur les primes et les autres impôts des sociétés sont transférés, en fin de compte, comme l'ont dit les témoins. Nous parlons ici de l'impôt sur les placements qui s'ajoute à cela. Beaucoup de témoins ont affirmé que cette situation a pour effet de déplacer la plus grande partie de la charge au sein du domaine des assurances. Ce n'est pas un impôt sur les sociétés, mais un impôt accréditif qui est transféré aux détenteurs de polices.

Nous avons connu cette situation particulière à deux occasions antérieures; en 1977, lorsqu'il a été question de frapper d'impôt les gains réalisés au décès, et en 1981-1982, au sujet de la question de l'impôt accumulé. Nous avons l'impression qu'il s'agit ici d'une reprise de la même situation.

Je sais très bien que le Comité a entendu beaucoup de témoignages des compagnies à ce sujet, et je ne désire pas répéter ce qui a déjà été dit. Il faut comprendre que notre point de vue est un peu différent. Nous avons tendance à

[Text]

perspective. We tend to be speaking on behalf of the policy owners and I would address several issues to that.

• 1550

There has been little evidence of the adverse multiplier effect on the relationship between the premium and the face amount of death benefits. Several examples have been provided which show a significant drop in death benefits provided through dividends within contracts. It is the effect we would address as being very significant.

I would direct you to two briefs. One was in the press the other day. The other I have just seen. It is probably the better example of this issue which is part of the London Life proposal. It shows the effects of a reduction in dividends in both ways.

We have to go back a little and talk about the style of product now on the market place as opposed to the style of product involved prior to 1981-1982. The protection-style product presently being sold by our members is not a savings product. It is a high death benefit product which is permanent in its nature to provide death benefits in the future. The industry statistics indicate that 10% of the death claims result from term insurance products and 90% of the death claims are paid from permanent products. The creation of a permanent product is very important as a social issue to provide protection for people when they need it.

The style in which it is provided is using those dividends to purchase either additional paid-up insurance or to provide a class of contracts which might be known as an enhanced style of product. It gives you a level form of coverage, which is purchased by dividends in the early years.

The roll-through or multiplier effect will reduce death benefits by 40% or 45%. We are not talking about 15% tax; we are talking about a widow receiving 40% less.

The Chairman: Mr. Attewell, do you have any questions on this issue?

Mr. Attewell: No, I would rather wait.

The Chairman: Miss Nicholson, do you have any concerns about the investment tax?

Miss Nicholson: No, I think we have had a lot of evidence on that part, but I would be interested in the second brief.

Mr. Karl Keihack (Vice-President, Taxation for Life Underwriters Association of Canada): Mr. Chairman, may I add something to the testimony just given?

So far as the 1982 developments are concerned, they resulted in a division in the marketplace. We now have

[Translation]

parler au nom des détenteurs de polices, et c'est à ce point de vue que j'aimerais aborder diverses questions.

On a peu parlé de l'effet d'amplification négatif qui marque les relations entre la prime et la valeur nominale des prestations de décès. On a invoqué plusieurs exemples montrant une baisse importante des prestations de décès qui sont fournies par le moyen des dividendes liés aux contrats. Nous aimerions dire que cet effet est très important.

J'attire votre attention sur deux mémoires. L'un d'entre eux a été commenté par les journaux il y a quelques jours. Quant à l'autre, je viens tout juste de le voir. C'est sans doute le meilleur exemple de cette question qui fait partie de la proposition de London Life. On y voit les effets d'une réduction des dividendes de ces deux manières.

Il nous faut revenir un peu en arrière et parler du style de produit qui existe aujourd'hui sur le marché, par opposition au style de produit qu'on trouvait avant 1981-1982. Le produit fondé sur la protection que vendent aujourd'hui nos membres n'est pas un produit lié à l'épargne. C'est un produit qui offre une prestation élevée au décès, qui est de nature permanente et qui fournit des prestations de décès pour l'avenir. Les statistiques des assurances montrent que 10 p. 100 des revendications au décès résultent d'assurances temporaires et 90 p. 100 d'assurances permanentes. La création d'un produit permanent est d'une grande importance en tant que question sociale offrant la protection nécessaire aux gens lorsqu'ils en ont besoin.

La modalité selon laquelle ce produit est offert consiste à utiliser ces dividendes pour acheter soit de l'assurance additionnelle payée d'avance, soit pour fournir une catégorie de contrats qu'on pourrait qualifier de produit amélioré. Cette modalité offre une assurance étalement, qui est achetée par les dividendes durant les premières années.

L'effet de transfert ou d'amplification réduit les prestations de décès de 40 à 45 p. 100. Je ne parle pas de l'impôt de 15 p. 100; je dis qu'une veuve reçoit 40 p. 100 de moins.

Le président: Monsieur Attewell, avez-vous des questions à poser à ce sujet?

M. Attewell: Non, je préfère attendre.

Le président: Mademoiselle Nicholson, avez-vous des questions au sujet de l'imposition des placements?

Mme Nicholson: Non, je crois que nous avons entendu beaucoup de témoignages à ce sujet, mais ce qui m'intéresse, c'est le deuxième mémoire.

M. Karl Keihack (vice-président, Fiscalité, Association des assureurs-vie du Canada): Monsieur le président, j'aimerais ajouter quelques mots au témoignage que vous venez d'entendre.

En ce qui concerne les événements de 1982, ceux-ci ont eu pour résultat une division du marché. A l'heure

[Texte]

sales of exempt life insurance policies and sales of deferred annuities. In both these areas there are taxes to be collected in the future. They are being phased in. We see no effect now, but the effect is going to be there.

The exempt life insurance policies, the deduction and cost basis for the net cost of pure insurance, first came into effect in 1986. It will not be visible until policies are surrendered. There is going to be an in-flow of income tax which cannot be seen at this point. The new annuity contracts sold start with small amounts of accrual income. Over the years this will increase and will show tax revenue for Revenue Canada not visible now.

The Chairman: The tax is paid at the recipient of the annuity level or the recipient of the insurance level.

Mr. Keihack: It is taxed every three years on the accrual basis and the contract holder has an option to pay it every year.

Mr. Templeton: This is a non-exempt class.

The Chairman: Yes, but I did not think you were selling any non-exempt policies since 1982.

Mr. Keihack: Annuities are being sold.

Mr. Floyd Murphy (Chairman, Taxation Legislation Committee, Life Underwriters Association of Canada): They work somewhat like a term deposit. We have up to a three-year deferral. These plans only started to come into play. They will start triggering very large sums of money on behalf of our policyholders.

The Chairman: I did not believe you were selling all that much of that type of product under the accrual rules.

• 1555

Mr. F. Murphy: Very significant amounts of it, because it has nothing to do with life insurance; it has to do with death benefit. That is strictly a competitive product between the banks and the trust companies.

The Chairman: I see. What you are talking about are three-year accrual-type GICs—

Mr. F. Murphy: Yes, in essence.

The Chairman: —which you are effectively selling. You are in competition with banks and trust companies selling that kind of an instrument.

Mr. Templeton: There are two issues which I do not think have been addressed today in that area. The concern of our members is obviously about the exempt class of contracts, which we felt had been established primarily for protection. We find revisiting that repugnant. We think there is social advantage in having that class there.

[Traduction]

actuelle, nous vendons des polices d'assurance-vie exonérées et nous vendons des rentes différées. Dans les deux cas, il y a de l'impôt qui sera perçu à l'avenir. Cela se fait graduellement. Il n'y a pas d'effet pour l'instant, mais cet effet se produira plus tard.

Les polices d'assurance-vie exonérées, la base de la déduction et du coût pour le coût net de l'assurance proprement dite, cela est entré en vigueur en 1986. On n'en verra pas les effets tant que ces polices n'auront pas été rachetées. Il va se produire une rentrée de recettes de l'impôt sur le revenu qui ne s'est pas encore produite. Les nouveaux contrats de rentes que nous vendons commencent par de petites sommes de revenu accumulées. Avec les années, ces sommes vont augmenter et vont produire pour Revenue Canada des recettes fiscales qui n'existent pas encore.

Le président: L'impôt est versé au niveau du bénéficiaire de la rente ou du bénéficiaire de l'assurance.

M. Keihack: Il y a imposition tous les trois ans sur la somme accumulée, et le détenteur du contrat a l'option de payer l'impôt chaque année.

M. Templeton: C'est la catégorie des contrats non exonérés.

Le président: D'accord, mais je croyais que vous ne vendiez plus de polices non exonérées depuis 1982.

M. Keihack: Il se vend des rentes.

M. Floyd Murphy (président, Comité de la fiscalité et de la législation, Association des assureurs-vie du Canada): Cela fonctionne un peu à la manière des dépôts à terme. Le paiement différé peut être reporté jusqu'à trois ans. Ces régimes viennent tout juste d'être créés. Ils vont commencer à produire de très grandes sommes au nom de nos détenteurs de polices.

Le président: Je ne croyais pas que vous puissiez vendre une telle quantité de ce produit en vertu des règles sur les acquisitions.

M. F. Murphy: Une quantité très importante, car ce n'est pas du tout de l'assurance-vie; ce sont des prestations de décès. C'est un produit à propos duquel les banques et les sociétés de fiducie se font concurrence.

Le président: Je vois. Vous parlez en somme de certificats de revenu garantis accumulés sur trois ans. . .

M. F. Murphy: Oui, essentiellement.

Le président: . . . que vous vendez effectivement. Vous faites concurrence aux banques et aux sociétés de fiducie pour la vente d'instruments de ce genre.

M. Templeton: Il y a deux questions qui, je pense, n'ont pas été abordées aujourd'hui à cet égard. Ce qui préoccupe nos membres, c'est évidemment la catégorie des contrats exonérés qui, à notre avis, avait été créée essentiellement à des fins de protection. Nous trouvons regrettable qu'on revienne là-dessus. Nous croyons que l'existence de cette catégorie est socialement avantageuse.

[Text]

Our members sell a protection which would fall in that area. It is designed for protection and priced for high protection. The savings products are taxed the same as any other individual or any other institution is. For instance, about 75% of a specific company's premium income comes from products taxed in the same manner by the end consumer as banks and trust companies. In other words, all our savings products are taxed in that manner.

We seem to be keying in on a situation where the insurance has this haven in which the policyholder has a tremendous tax advantage because he is buying savings products from insurance companies.

The Chairman: It was my understanding that this particular investment tax did not apply when the policyholder and/or the recipient—the lender, if you want to put it that way, because they are in a sense lending contracts—was in fact paying the tax himself. In other words, there is no build-up here. This is taxed every three years or taxed annually as the owner of the contract wants to do it. Most owners would presumably tax it annually.

Mr. Templeton: That is correct. And those products are a non-issue as a—

The Chairman: But they are surely not part of the fund under which the investment tax applies.

Mr. Templeton: I am not concerned about that. The company receives a credit for anything they T-5 on to the policyholder. In the case you are speaking about, if someone elected triennial reporting, the insurance company would pay the investment tax in years one and two, but in year three they have an offset because they would T-5 the individual.

All that means is that there has essentially been additional income on the triennially taxed issues a little bit earlier. For a person who had an exempt contract in 1981 and 1982, the rules for adjusted cost-base changed so that the taxation did become higher, even for exempt contracts.

But on those policies which a person at some point surrenders the company once again receives a T-5 to offset the investment tax they paid along the way. We find it a little unusual that the only time they do not get a T-5 is when a policy in an exempt class results in a death claim, because there is no T-5 on a death claim.

We have a situation where the taxation is higher on those who carry a policy forward for pure protection purposes than on those who surrendered earlier. We find that difficult to understand.

[Translation]

Nos membres vendent une protection qui se place dans ce domaine. Ce qui est visé, c'est la protection, et le prix est en fonction d'une protection élevée. Les produits qui intéressent l'épargne sont frappés d'impôt de la même manière que toute autre personne ou tout autre établissement. Par exemple, environ 75 p. 100 du revenu des primes d'une compagnie donnée proviennent de produits qui sont frappés d'impôt de la même manière par le consommateur final que dans le cas des banques et des sociétés de fiducie. En d'autres termes, tous nos produits qui intéressent l'épargne sont frappés d'impôt de la même manière.

Cette situation, me semble-t-il, est celle où l'assurance constitue un abri où le détenteur de police possède un avantage fiscal considérable parce qu'il achète de l'épargne auprès des compagnies d'assurance.

Le président: Je croyais que cet impôt particulier sur les placements ne s'appliquait pas lorsque le détenteur de police et (ou) le bénéficiaire—le prêteur, si l'on veut, puisqu'il s'agit d'une certaine manière de contrats de prêt—payait effectivement l'impôt lui-même. En d'autres termes, il n'y a pas ici d'accumulation. L'impôt s'applique tous les trois ans ou chaque année, selon ce que désire le détenteur du contrat. Je suppose que la plupart des détenteurs préfèrent payer l'impôt chaque année.

M. Templeton: C'est exact. Et la question de ces produits ne se pose pas en tant que...

Le président: Mais cela ne fait sûrement pas partie du fonds auquel s'applique la taxe sur les placements.

M. Templeton: Cela ne me préoccupe guère. La compagnie reçoit un crédit pour tout ce qu'elle indique sur la formule T-5 comme étant versé au détenteur de la police. Dans le cas dont vous parlez, si quelqu'un a choisi de présenter son rapport tous les trois ans, la compagnie d'assurance paie l'impôt sur les placements à chacune des deux premières années, mais la troisième année, il y a défalcation, car il se fait un transfert à l'assuré dont fait état le formulaire T-5.

En somme, il s'est produit un revenu additionnel un peu plus tôt à l'égard des sommes auxquelles l'impôt s'applique tous les trois ans. Pour quelqu'un qui possédait un contrat exonéré en 1981 et 1982, les règles du rajustement de la base des coûts ont été changées, de telle sorte que l'impôt à payer a été effectivement supérieur, même dans le cas des contrats exonérés.

Mais dans le cas des polices rachetées, la compagnie reçoit encore une fois une formule T-5 pour compenser l'impôt sur les placements qu'elle a déjà payé. Nous trouvons un peu étrange que le seul moment où la compagnie ne reçoit pas un T-5, c'est lorsqu'une police d'un contrat exonéré a pour résultat une réclamation au décès, car il n'y a pas de T-5 lors de ces réclamations.

Dans une telle situation, l'impôt est plus élevé pour ceux qui reportent une police à des fins de pure protection que pour ceux qui la rachètent plus tôt. C'est difficile à comprendre.

[Texte]

The Chairman: All it means is that the people who surrender early pay tax themselves—

Mr. Templeton: The tax is offset to the company.

The Chairman: The other ones do not pay tax at all, and so there is nothing to pass on. You just reduce the benefit, or whatever.

Mr. Templeton: There has been a tax paid by the company throughout the period of that time, but there is no offset so that the total tax paid in that contract ending in death by the company is greater. If the policyholder has paid none, there is no T-5. We find that an anomaly because it is once again a higher tax on mortality than it is on a savings element.

The Chairman: It was my impression there was no tax on mortality, as far as the policyholder is concerned.

Mr. Templeton: That is correct, but there is no credit to the company in policies ending in a mortality. Policies that are surrendered do get a credit.

• 1600

Mr. F. Murphy: One comment that was raised earlier regarding this particular issue—and I understand you want to move on. In a previous discussion, someone asked a question about the impact on the agent from the perspective of what is going to affect us. Being one of those animals, maybe I can respond to that a little easier.

I believe there is going to be a tremendous impact upon our members and their credibility. Those people who sold a policy quite faithfully three, four or five years ago, doing the calculations into the future, based on a situation that we assumed would stay reasonably stable into the future, suddenly have to go back and explain to their clients that their coverage is now starting to drop—

The Chairman: You can explain by saying the the government has decided to tax their benefit.

Mr. F. Murphy: That is correct, but who is going to get hit on the head? It will probably be some politicians, and the poor agent who will be asked why he did not point out that this could happen. There will be a credibility problem for our people face-to-face with our clients.

The Chairman: We have that problem all the time as Members of Parliament.

Mr. Templeton: [Inaudible—Editor] existing in force amount of insurance and certain styles of contracts, the death benefit will be decreasing. In the case of a person who purchased a contract he thought was going to be of a

[Traduction]

Le président: Tout ce que cela veut dire, c'est que les gens qui rachètent leur police plus tôt paient l'impôt eux-mêmes.

M. Templeton: C'est la compagnie qui reçoit la compensation.

Le président: Les autres ne paient pas d'impôt, de sorte qu'il n'y a rien à transférer. On reçoit tout simplement la prestation.

M. Templeton: Un impôt a été payé par la compagnie pendant toute cette période, mais il n'y a pas de compensation, de sorte que l'impôt total payé par la compagnie est plus élevé lorsque le contrat se termine par le décès. Si le détenteur de la police n'a rien payé, il n'y a pas de T-5. Nous voyons là une anomalie, car, encore une fois, un impôt plus élevé est payé au décès que ce n'est le cas de l'élément qui constitue de l'épargne.

Le président: Je croyais qu'il n'y avait pas d'impôt au décès, du moins en ce qui concerne le détenteur de la police.

M. Templeton: C'est exact, mais la compagnie ne reçoit pas de crédit lorsque les polices se terminent par le décès. Il y a effectivement crédit lorsque les polices sont rachetées.

M. F. Murphy: On a déjà formulé un commentaire au sujet de cette question particulière—et je sais que vous voulez continuer. Au cours d'un débat antérieur, quelqu'un a demandé quelles seraient les conséquences pour les agents, quels sont les points qui vont nous toucher. Puisque je fais partie de cette confrérie, je peux sans doute répondre un peu plus facilement.

Je crois que l'effet va être considérable sur nos membres et sur leur crédibilité. Les gens qui ont vendu une police en toute honnêteté il y a trois, quatre ou cinq ans, en faisant des projections pour l'avenir d'après une situation dont nous croyions qu'elle allait demeurer raisonnablement stable à l'avenir, doivent soudain retourner expliquer à leurs clients que les avantages commencent à diminuer. . .

Le président: Vous pouvez expliquer cela en disant que le gouvernement a décidé d'imposer leurs prestations.

M. F. Murphy: C'est exact, mais qui est-ce qui va recevoir les coups? Ce sera probablement quelques politiciens, et le pauvre agent à qui on demandera pourquoi il n'a pas signalé que cela pourrait se produire. Il va se présenter un problème de crédibilité pour nos gens dans les entrevues avec les clients.

Le président: C'est un problème que nous connaissons en permanence à titre de députés.

M. Templeton: [Inaudible—Éditeur] d'après la valeur de l'assurance et la nature des contrats, les prestations au décès vont diminuer. Dans le cas de quelqu'un qui a acheté un contrat, cette personne croyait qu'il s'agirait

[Text]

level amount, because of the situation, the death benefit paid in the future will be significantly less.

The Chairman: The death benefit will always be the contract.

Mr. Templeton: No, no.

The Chairman: There will not be any increase in the death benefit by virtue of applying dividends towards the purchase of additional coverage.

Mr. Templeton: The enhanced style of contract is supported by dividends. That face amount will decrease as the dividends decrease with the increased taxation—

The Chairman: You know, the dividends increase and decrease based on the profitability of the insurance company under a par contract. In other words, if a mutual company pays less taxes, then there is more money around for the participating owners of that company; therefore, the dividends to those people are larger. If we increase the taxes, obviously there is less money for dividends and therefore what coverage, benefit, receipt or what have you they get is going to be less.

Mr. Templeton: Nothing in very significant amounts. We are talking of 40% decreases. Interest rate variation is not going to make that much difference.

The Chairman: Interest rate variation—

Mr. Layton: I would like to pursue what our chairman has advanced. Again, as a part of the market out there, the agent seldom establishes what that value is going to be. It seems to me that most often it is based on the credibility, the track record of the company, one against the other, that the company's participating policies produce these results, etc. It is all part of the selling thing, but seldom will he come to an actual number. Is that not right? When you compare it on a chart, you are comparing speculatively what it might have been and speculatively what it might be after tax reform.

For the individual buyer out there to start becoming restive, he would have to have had some sense of guarantee, which I do not think people who carry that kind of insurance have. They have the face value and some additive feature, but they do not have it down to the nuts and bolts you show on that chart.

Mr. Templeton: I am suggesting to you that the bulk of the product sold, or much of the product sold now, is of an enhanced nature. The face amount of that contract is supported by a portion of the cash value of future dividends on a fairly conservative projected scale.

[Translation]

d'un montant uniforme, mais à cause du revirement de la situation, la prestation de décès sera beaucoup moindre à l'avenir.

Le président: La prestation de décès sera toujours le montant inscrit dans le contrat.

M. Templeton: Mais non.

Le président: Il n'y aura pas d'augmentation de la prestation de décès par l'application de dividendes à l'achat et d'avantages additionnels.

M. Templeton: Les contrats améliorés sont appuyés par des dividendes. La valeur nominale diminue lorsque l'augmentation des impôts réduit les dividendes. . .

Le président: Les dividendes, n'est-ce pas, augmentent et diminuent d'après la rentabilité de la compagnie d'assurance en vertu d'un contrat au pair. En d'autres termes, si une compagnie mutuelle paye moins d'impôt, il y a plus d'argent disponible pour les participants qui sont propriétaires de cette compagnie; en conséquence, les dividendes versés à ces personnes seront plus élevés. Si nous augmentons les taxes, il est évident qu'il y a moins d'argent pour les dividendes, et c'est pourquoi les avantages, les prestations, les recettes—appelez cela comme vous le voulez—vont diminuer.

M. Templeton: Ce ne sont pas des sommes très importantes. Il est ici question de diminutions de 40 p. 100. La variation des taux d'intérêt ne change pas grand-chose.

Le président: La variation des taux d'intérêt. . .

M. Layton: J'aimerais continuer dans la voie ouverte par notre président. Encore une fois, sur ce marché, l'agent indique rarement ce que sera cette valeur. Il me semble que, le plus souvent, cela se fonde sur la crédibilité, l'histoire de la compagnie, la comparaison de compagnies entre elles, le fait que les polices de la compagnie avec participation produisent tel ou tel résultat, etc. Tout cela fait partie du travail de vente, mais on en vient rarement à un chiffre précis. Cela n'est-il pas exact? Lorsque vous comparez cela sur un tableau, vous comparez d'une manière spéculative ce qui aurait pu se passer et encore d'une manière spéculative ce que la situation pourra être après la réforme fiscale.

Pour que l'acheteur particulier commence à manifester des signes de nervosité, il faudrait qu'il ait reçu une espèce de garantie. Or, je ne crois pas que cette garantie soit fournie par les gens qui vendent ce genre d'assurance. Ils possèdent la valeur nominale et certaines caractéristiques additionnelles, mais cela n'est pas précisé dans les détails que vous indiquez sur ce graphique.

M. Templeton: Ce que j'essaie de vous dire, c'est que le gros de l'assurance que nous vendons, ou du moins une grande partie de ce que nous vendons actuellement, c'est de l'assurance enrichie. La valeur nominale du contrat est appuyée par une partie de la valeur réelle des dividendes futurs, établie selon une projection plutôt conservatrice.

[Texte]

Mr. Layton: Being reinvested?

Mr. Templeton: That scale will carry on into the future.

Mr. Layton: Is it projected to a specific amount in the end?

Mr. Templeton: No, we are not saying to a specific amount at the end. We are saying that—

Mr. Layton: Nobody knows when the end is.

Mr. Templeton: —it is a reasonable dividend scale. We are not saying you are going to ultimately end up with a x dollars. We are saying that you have a face amount of this, which is supported by a dividend structure. That dividend structure is supported by history.

The Chairman: Mr. Templeton, the insurance business in the country is, by and large, participating insurance. In any event, mutual companies are all owned by their policy holders and a good part of the business of stock companies is participating business.

As the companies pay less taxes or no taxes—we just heard from Manufacturers Life who have not paid a nickel in corporate taxes since 1978. Now surely their policyholders have had the benefit of that. What we are going to try to do or are going to do is increase the taxes so that companies such as Manufacturers Life pay taxes. Generally speaking, I think Canadians, including your policyholders, expect the tax system to be fair and for people to pay taxes. Therefore, they are going to get less benefit. If you do not pay taxes, you are going to have more money in your jeans. If you do pay taxes, you are going to have less money in your jeans. Surely to goodness you have not represented to your policyholders that you are a great people because you work for, say, Manufacturers Life who never pays taxes, so as a policyholder with Manufacturers Life you are going to have a tax-free ride forever, have you? Because if you have, you surely have misrepresented fairness to them.

• 1605

Mr. Templeton: First of all, I do not work for Manufacturers Life so I do not have that problem.

The Chairman: Then go to any one of the other companies. I point out to you that Mutual Life said they only paid taxes two years out of five.

Mr. Templeton: Not for a minute are we or our members suggesting that we should not be responsible and should not pay tax.

The Chairman: Then let us get down to the next thing.

[Traduction]

M. Layton: C'est réinvesti?

M. Templeton: Cette échelle se prolonge dans l'avenir.

M. Layton: La projection arrive-t-elle à un moment précis à la fin?

M. Templeton: Non, il n'est pas question d'un montant précis à la fin. Nous disons que. . .

M. Layton: Personne ne sait où se trouve la fin.

M. Templeton: C'est une échelle raisonnable des dividendes. Nous ne disons pas qu'on va en arriver, à la fin, à la somme de X dollars. Ce que nous disons, c'est qu'il y a une valeur nominale, appuyée par une structure de dividendes. Cette structure de dividende est appuyée par l'histoire.

Le président: Monsieur Templeton, le monde des assurances, dans notre pays, est surtout constitué par de l'assurance avec participation. De toute façon, les sociétés mutuelles sont toutes détenues par les détenteurs de polices, et une bonne part de l'activité des sociétés à action est constituée par une activité de participation.

Les compagnies payent de moins en moins d'impôt— nous venons d'entendre la compagnie Manufacturers Life, qui n'a absolument rien payé en impôt sur les sociétés depuis 1978. Les détenteurs de polices en ont sûrement profité. Ce que nous voulons faire et ce que nous allons faire, c'est augmenter les impôts pour que des sociétés telles que Manufacturers Life payent de l'impôt. En général, je crois que les Canadiens, y compris vos détenteurs de polices, s'attendent à ce que le régime fiscal soit juste et à ce que les gens paient de l'impôt. En conséquence, ils vont obtenir moins d'avantages. Si vous ne payez pas d'impôt, vous aurez de l'argent dans vos poches. Si vous payez de l'impôt, vous aurez moins d'argent dans vos poches. Vous n'avez sûrement pas dit à vos détenteurs de polices que vous êtes des gens très bien parce que vous travaillez, mettons, pour Manufacturers Life, qui ne paie jamais d'impôt, de sorte que, en tant que détenteur d'une police de Manufacturers Life, vous n'aurez jamais d'impôt à payer. J'espère que vous ne leur avez pas dit cela, sinon vous leur avez mal présenté ce qu'est l'équité.

M. Templeton: Tout d'abord, je ne travaille pas pour Manufacturers Life. Je n'ai donc pas ce problème-là.

Le président: Dans ce cas, prenez n'importe quelle autre compagnie. Je vous signale que la Mutuelle Vie nous a dit qu'elle avait payé de l'impôt seulement deux ans sur cinq.

M. Templeton: Il ne nous est jamais venu à l'idée, ni à nous ni à nos membres, de prétendre que nous ne devrions pas être responsables et que nous ne devrions pas payer d'impôt.

Le président: Dans ce cas, passons au point suivant.

[Text]

Mr. Templeton: Let us revisit this for a second. What we are saying is that if this is obviously corporate tax, fine, let us have a fair and equal corporate tax.

The Chairman: All right. Let us get down to brass tacks. You represented to your members across Canada and hounded us with letters saying that somehow we are destroying your policyholders. Have you said to your policyholders and your members that it is about time the life insurance industry paid some corporate tax?

Mr. Templeton: We have said in our briefs through our members, which presumably go on to our policyholders, that we expect that the company should pay a fair and equal tax. We think it should be on a level playing field basis because, do not forget, we are the ones who are directly competing with the other people in the financial institutions. But what we are saying is that there seems to be some evidence that the existing or the proposed part 1 tax would bring them to a reasonable level. We are talking of the investment tax above and beyond that which in fact is an area that we visited in 1981 and established that this is a taxation that has social benefit that provides protections to Canadians.

The Chairman: Let us go back to that for a moment. The MacEachen budget was designed to get some revenue from you. A settlement was made and from then on nobody paid any income tax. We now have a Department of Finance that says: Look it, we have been had in 1978; we were had in 1982 and we do not intend to be had again, we intend to collect some taxes.

Mr. Templeton: I think there is a bit of a leap there. The reason that the MacEachen budget was not... You know, the thing that happened in the MacEachen budget was a policyholder accrual tax. That is not the reason that the companies did not pay tax. All MacEachen... all that was prevented by creating that exempt tax was an unfair load on the policyholders. It had nothing to do with the part 1 side whatsoever. You have heard the reasons for companies not paying tax. I agree. The companies agree, our members agree, they should pay tax. But we are saying: should the policyholder pay another amount on top of that which we thought had already been established as not being taxed?

The Chairman: Really we are getting down to what should be a reasonable tax—

Mr. Templeton: That is right.

The Chairman: —that the owners of life insurance companies, being the policyholders, should pay as a contribution for living in this society.

[Translation]

M. Templeton: J'aimerais m'attarder là-dessus un petit instant. Ce que nous disons, c'est que, s'il doit manifestement s'agir d'un impôt sur les sociétés, d'accord, qu'on ait un impôt sur les sociétés qui soit juste et égal.

Le président: D'accord. Passons à quelque chose de concret. Vous avez dit à vos membres dans tout le Canada et dans les lettres dont vous nous avez inondés que, en somme, nous détruisons vos détenteurs de polices. Avez-vous dit à vos détenteurs de polices et à vos membres qu'il est enfin temps que le monde de l'assurance paie un peu d'impôt sur les sociétés?

M. Templeton: Nous avons dit dans nos mémoires par l'intermédiaire de nos membres et, donc, on peut le supposer, à nos détenteurs de polices, que nous nous attendons à ce que la compagnie paie un impôt juste et égal. Nous croyons que cela doit se faire avec équité, car, ne l'oublions pas, c'est nous qui faisons une concurrence directe aux autres institutions financières. Mais ce que nous disons, c'est qu'il semble bien que l'impôt existant ou celui qui est proposé à la partie I sera élevé à un niveau raisonnable. Nous parlons de l'impôt sur les placements, lequel s'ajoute à celui dont il a effectivement été question en 1981 et dont il a été établi que c'est un impôt présentant un avantage social qui protège les Canadiens.

Le président: Revenons là-dessus un instant. Le budget MacEachen visait à recueillir des recettes auprès de vous. Un accord a été conclu et, dès lors, personne n'a payé d'impôt sur le revenu. Aujourd'hui, le ministère des Finances vient nous dire: voyez, on nous a bernés en 1978; on nous a bernés en 1982, et nous n'avons pas l'intention d'être bernés de nouveau, nous avons l'intention de percevoir des impôts.

M. Templeton: C'est peut-être aller un peu vite. La raison pour laquelle le budget MacEachen n'a pas été... En réalité, ce que contenait le budget MacEachen, c'est un impôt accumulé pour les détenteurs de polices. Ce n'est pas à cause de cela que les compagnies n'ont pas payé d'impôt. Tout ce qu'a fait le budget MacEachen... Tout ce qui a été empêché par la création de cette exonération de taxe, c'est une charge injuste sur les épaules des détenteurs de polices. Cela n'avait absolument rien à voir avec la partie I. Vous savez, on vous l'a dit, pourquoi les compagnies n'ont pas payé d'impôt. Je suis d'accord. Les compagnies sont d'accord, nos membres sont d'accord, ils devraient payer de l'impôt. Mais nous disons ceci: les détenteurs de polices doivent-ils payer une autre somme en plus de celle dont nous croyons qu'il avait déjà été établi qu'elle n'était pas frappée d'impôt?

Le président: En réalité, nous commençons maintenant à parler de ce qui devrait être une taxe raisonnable...

M. Templeton: Précisément.

Le président: ... que les propriétaires des compagnies d'assurance-vie, qui sont les détenteurs de polices, devraient payer au titre de leur contribution à la vie dans notre société.

[Texte]

Mr. Templeton: As you have indicated, they will pay. Obviously, the increase in part 1 taxes paid by companies will flow through in some manner to policyholders. We have no difficulty with that whatsoever. But for the policyholder to pay an additional tax or have reduced protection because of it, that is where we have a problem.

The Chairman: Then the situation which you really want us to establish is a tax that is fair and equal amongst all financial intermediaries.

Mr. Templeton: That is correct.

The Chairman: If that is the case, then nobody is unduly injured or unduly benefited, as is perhaps the case today.

Mr. Templeton: We have no trouble with that.

Mr. de Jong: I think members of this committee have been asking the industry throughout the day: what are your suggestions? In some ways it is... well, I find it frustrating. Just to tell you the darn truth, I get a little angry at this particularly because members of the community, of the business community, and I have heard it from the banks and I have heard it from the leaders of your industry, telling government that they must tighten the belt and we are living beyond our means. We are taxing people who live below the poverty line in increasing amounts. We are cutting benefits left and right.

• 1610

You folks have gone for years without carrying any responsibility. Yet you lecture the country on how to run the government and the public policy in a certain way. I am sorry; I get so angry at this hypocrisy that has come from the industry and from the banks in these last numbers of years. When I get a nice, gilded letter from the president of the Royal Bank of Canada telling how we have to bite the bullet and how we have to cut back on government, whereas the Royal Bank has not paid a cent in tax, I find it obscene.

I am sorry for the little personal outburst. I just wanted to get it off my chest.

I want to ask you what we can do. What can government do to ensure that the financial institutions do pay a fair share of the tax burden? How can we also reduce the deficit without doing it on the backs of the widows and the orphans, as I see you have mentioned in your table of contents? You are concerned about the widows and orphans. How do we not tax them and cut back on the services provided to them?

Mr. Templeton: Let me first of all make perfectly clear who we are. We are not the companies. We are 19,000 independent agents who work on a contract basis

[Traduction]

M. Templeton: Comme vous l'avez indiqué, ils vont payer. De toute évidence, l'augmentation des impôts de la partie I qui seront payés par les compagnies sera transférée d'une manière ou d'une autre aux détenteurs de polices. Cela, nous l'admettons sans difficulté. Mais que les détenteurs de polices paient un impôt additionnel ou que leur protection soit réduite à cause de cela, c'est là que se pose le problème.

Le président: La situation que vous voulez nous voir créer, c'est donc d'établir un impôt qui soit juste et égal entre tous les intermédiaires financiers.

M. Templeton: Précisément.

Le président: Si tel est le cas, alors personne n'en souffre et personne n'en profite indûment, ce qui est peut-être le cas aujourd'hui.

M. Templeton: Nous admettons cela sans difficulté aucune.

M. de Jong: J'ai l'impression que les membres de notre Comité ont demandé toute la journée au monde des assurances: quelles sont vos suggestions? D'une certaine manière, c'est... En tout cas, je trouve cela frustrant. Pour vous dire toute la vérité, cela me met d'assez mauvaise humeur que les membres de la collectivité, de la collectivité des affaires, et je l'ai entendu de la part des banques et aussi des dirigeants du monde des assurances, viennent dire au gouvernement qu'il faut se serrer la ceinture et que nous vivons au-dessus de nos moyens. Nous faisons payer de plus en plus d'impôt aux gens qui vivent sous le seuil de la pauvreté. Nous réduisons partout les avantages sociaux.

Pendant des années, vous autres, vous n'avez exercé aucune responsabilité. Pourtant, vous sermonnez le pays sur la manière de diriger le gouvernement et, d'une certaine manière, la politique publique. Désolé, mais cela me met tellement en colère, cette hypocrisie de l'industrie et des banques depuis quelques années. Lorsque je reçois une belle lettre à bordure dorée du président de la Banque royale du Canada qui vient nous dire qu'il nous faut avaler la pilule et réduire les dépenses gouvernementales, alors que la Banque royale n'a payé absolument rien en impôt, je trouve cela obscène.

Je m'excuse de cette petite explosion de colère. Mais il fallait que cela sorte.

Je vous le demande: que pouvons-nous faire? Que peut faire le gouvernement pour que les établissements financiers payent leur juste part du fardeau fiscal? Comment pouvons-nous aussi réduire le déficit sans que ce soit aux dépens de la veuve et de l'orphelin, dont vous parlez, je le constate, dans votre table des matières? Vous vous souciez de la veuve et de l'orphelin. Comment faire pour ne pas leur faire subir l'impôt, pour ne pas réduire les services que nous leur fournissons?

M. Templeton: J'aimerais d'abord établir très clairement qui nous sommes. Nous ne sommes pas les compagnies. Nous sommes 19,000 agents indépendants

[Text]

independently as entrepreneurs. Our client base is our livelihood; we provide them with good and fair service. We have said we have no quarrel whatsoever, and we expect our companies to pay fair and reasonable taxes. Your concern with the companies should have been expressed to the companies. We are on side with you.

We are saying it is the policyholder we are concerned with. We are saying the companies should pay a fair tax. But let us not try to make a policyholder tax appear to be a corporate tax and discharge the obligations in this manner. This is where we are coming from.

In terms of the second part of the situation, we are saying nothing different from what the companies have said. They have agreed they should pay a fair and reasonable tax. I was astounded to hear the amounts they are prepared to pay. We are saying the same as they are: let us make it fair and equitable.

Mr. de Jong: Part of the problem we have... are we going to be going around in circles again? Will there be other adjustments that will result in...? One loophole gets plugged and another one appears and another one appears. It seems to be just leading on and on in circles. Perhaps the solution is a simple but effective minimum tax.

Mr. Templeton: There is no problem with this.

Mr. de Jong: Good.

The Chairman: Are there any other questions on this issue of the corporate tax or whatever of insurance companies?

You had another issue. So if you want to get into your second issue, I think this is where we want to discuss it. We want to find out what you think about your automobile...

Mr. Templeton: For comic relief, if nothing else, at the end of the day.

Mr. Chairman, in the area of business expenses, LUAC has identified some tax reform proposals that would create new inequities. For example, one illustration affecting automobile compares two hypothetical agents with the same personal use of their automobiles. However, their business use differs substantially. One has business use 12 times the size of the other, with corresponding wear and tear on the automobile but is restricted to the same percentage deduction for capital cost allowance purposes. While this example refers to life insurance agents, the same principle applies to taxpayers of other professions or trades who use their private automobile in the course of business or employment.

[Translation]

qui travaillent indépendamment, à contrat, à titre d'entrepreneurs. Ceux qui nous font gagner notre pain, ce sont nos clients; nous leur fournissons un service bon et équitable. Nous avons dit que nous ne contestons en rien ce que vous avez dit; nous nous attendons à ce que nos compagnies payent des impôts justes et raisonnables. C'est aux compagnies que vous auriez dû exprimer vos inquiétudes. Nous sommes du même côté que vous.

Nous disons que ce sont les détenteurs de polices qui nous préoccupent. Nous disons que les compagnies devraient payer un impôt équitable. Mais n'ayons pas l'air de dire qu'un impôt payé par les détenteurs de polices est la même chose qu'un impôt sur les sociétés en nous acquittant ainsi de nos obligations. C'est à ce point précis que nous intervenons.

Pour ce qui est du deuxième élément de la situation, nous ne disons rien de différent de ce qu'ont dit les compagnies. Celles-ci ont admis qu'elles doivent payer un impôt juste et raisonnable. J'ai été étonné des sommes qu'elles se sont dites prêtes à payer. Nous disons la même chose qu'elles: que ce soit juste et équitable.

M. de Jong: Une partie de notre problème, c'est de savoir si nous allons continuer de tourner en rond. Et y aura-t-il d'autres rajustements qui auront pour résultat d'autres... Une échappatoire est bloquée, mais il en survient une autre, puis encore une autre. Cela semble tourner en rond indéfiniment. Peut-être la meilleure solution serait-elle un impôt minimal simple, mais efficace.

M. Templeton: Nous ne nous opposons pas à cela.

M. de Jong: Très bien.

Le président: Y a-t-il d'autres questions sur cette question de l'impôt sur les sociétés ou autres impôts appliqués aux compagnies d'assurance?

Vous aviez un autre problème. Si donc vous voulez aborder votre deuxième problème, je pense que c'est maintenant que nous devons en discuter. Nous voulons savoir ce que vous pensez des frais pour l'utilisation de vos voitures...

M. Templeton: C'est l'histoire drôle qui détend à la fin de la journée.

Monsieur le président, dans le domaine des dépenses pour activités d'affaires, l'AAVC voit dans certaines propositions de la réforme fiscale des mesures qui créeraient de nouvelles inégalités. On donne l'exemple de deux agents qui feraient la même utilisation personnelle de leur voiture. Pourtant, l'utilisation pour activités d'affaires est fort différente. Dans un cas, la voiture est utilisée douze fois plus que dans l'autre, ce qui entraîne une usure correspondante de la voiture, mais il y a limitation au même pourcentage de déduction pour amortissement. Cet exemple est celui d'agents d'assurance-vie, mais le même principe s'applique aux contribuables des autres métiers qui utilisent leur voiture privée pour leurs activités d'affaires ou en cours d'emploi.

[Texte]

We have also identified restrictions for the deduction of home office expenses that would differ depending on an agent's employment status, a technical problem in the proposed rules for meals and entertainment expenses and concerns about the sales tax on telecommunication expenses and about general anti-avoidance rules.

The Chairman: We would like to go to this part of your concerns.

Mr. Templeton: By all means. In this area we would be happy to answer questions.

The Chairman: I guess we all know the issues. I am going to turn it over to ask those who have worked out questions. Mr. McCrossan.

• 1615

Mr. McCrossan: The first point I want to register is that you accept the \$20,000 limit as appropriate today, but your entire problem is with the depreciation factor; the 90% threshold.

Mr. Templeton: The \$20,000 figure... we do not for a minute think taxpayers should be subsidizing Porsches. We think \$20,000, although arbitrary... and it must be remembered that \$20,000 is really about \$18,000 car and \$2,000 tax. That we could presumably live with; but only if it were indexed.

You may recall back in the summer in the 1970s there was another attempt at this, in which they put in a \$5,000 or \$5,500 amount. Had that not been indexed... I would suggest you might have some difficulty personally buying a car made in this country at \$5,000.

So our issue on that, Mr. McCrossan, is simply that we can certainly live with \$20,000, providing it is indexed. The real issue is the 90% situation.

Mr. McCrossan: When we get to the 90%, you are suggesting there be no thresholds, I gather, but there be a continuous range. Whatever you use and can document through logs is what you claim: is that your proposal?

Mr. Templeton: That would seem to be a reasonable business way of doing it.

Mr. McCrossan: Including the ownership expenses, or would you agree with the department's proposals that really those things should be paid for by—

Mr. Templeton: No, the personal use insurance and licence we agree can be a personal expense; they would have to be there whether you use the car or not. But the

[Traduction]

Nous avons aussi trouvé des restrictions, quant à la déduction des frais des bureaux à domicile, qui diffèreraient d'après le statut d'emploi de l'agent, un problème technique dans les règles proposés à l'égard des frais de repas et de représentation et des sujets d'inquiétude quant à la taxe de vente sur les frais de télécommunications et aux mesures générales de lutte contre l'évasion fiscale.

Le président: Nous aimerions passer à cette partie-là de vos préoccupations.

M. Templeton: Avec plaisir. Dans ce domaine, nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

Le président: Je pense que nous connaissons tous les problèmes. Je vais maintenant passer la parole à ceux qui ont préparé des questions. Monsieur McCrossan.

M. McCrossan: Le premier point que je tiens à souligner, c'est que vous trouvez que le plafond de 20,000\$ est approprié aujourd'hui, mais que tout le problème réside dans le coefficient d'amortissement, c'est-à-dire le seuil de 90 p. 100.

M. Templeton: Le chiffre de 20,000\$... nous ne pensons pas du tout que les contribuables devraient subventionner des Porsche. Bien que ce chiffre de 20,000\$ soit arbitraire, nous pensons... et il ne faut pas oublier que 20,000\$ équivaut en réalité à une voiture de 18,000\$ plus 2,000\$ de taxe, ce que nous pourrions probablement accepter, mais seulement s'il est indexé.

Vous vous rappellerez peut-être qu'un été, dans les années 70, une autre tentative avait été faite, avec un chiffre de 5,000\$ ou 5,500\$. Si ce montant n'avait pas été indexé... Je pense que vous pourriez éprouver personnellement des difficultés à acheter une voiture fabriquée au Canada pour 5,000\$.

Notre position à ce sujet, monsieur McCrossan, c'est que nous pourrions très certainement accepter ce chiffre de 20,000\$, pourvu qu'il soit indexé. Toute la question réside dans le seuil de 90 p. 100.

M. McCrossan: Lorsque vous abordez la question des 90 p. 100, vous suggérez qu'il n'y ait pas de seuil, si je comprends bien, mais plutôt un éventail continu. Vous réclamez ce que vous utilisez et ce que vous pouvez justifier par un carnet de route: est-ce là votre proposition?

M. Templeton: Il me semble que ce serait là une façon raisonnable de le faire.

M. McCrossan: Y compris les dépenses du propriétaire, ou bien seriez-vous d'accord avec les propositions du ministère voulant que ces frais devraient vraiment être payés par...

M. Templeton: Non, nous sommes d'accord pour dire que l'usage personnel, l'assurance et l'immatriculation peuvent être des frais personnels; ils existent, que vous

[Text]

identifiable business portion of insurance should be a business expense.

Mr. McCrossan: Is there any sort of threshold formula that makes sense to you, as opposed to continuous? I think all of us know, at the margin, anyway, how to cook a logbook, or we understand how it can be done. Obviously if you have 90% threshold there is a tremendous incentive, at a certain point, to start taking taxis, if you think you are going to miss it by a few miles.

Mr. Templeton: I think it just leads to abuse. I would suggest to you our average agent cannot afford to own a car separately and leave it at the office for business purposes. Even if he did, he could not write off the parking.

On the norm, I think most of our people understand that agents, like others, get audited on a regular basis. There seem to be levels that seem to be reasonable and seem to be acceptable on the part of the department. . . that are consistent with business use. I would suggest to you the average agent, depending on his locale, would use his car for. . . 75% might be an average. If a person is at 75% and he can now only write off 20%, I wonder if that is not encouragement for him to cook the books to 90%.

Mr. McCrossan: Let us look at the other situation, the ordinary working stiff who is salaried. Until these white paper proposals, that person, if he or she made over \$2,500, would be at a \$500 expense allowance. That went in the proposals and was fed into lower rates. Those lower rates are available to the self-employed and to the commissioned salesmen. So should there not be some adjustment, some reduction in what is available on these sorts of things, recognizing the fact that in effect they have had the benefit of the elimination of the \$500 general expense allowance fed through to them? What you are arguing is they should really get the—

Mr. Templeton: Agents generally do not use the \$500 expense, because you either use that or—

Mr. McCrossan: No, I understand. That was precisely my point. It was eliminated for all the working guys and the benefits were passed through in lower rates, which do affect the agents. So in effect you are arguing that they should get to keep their specific expense allowance, but the—

Mr. Templeton: If it is a true expense, Mr. McCrossan. Understand the nature of the insurance agent's business. People do not exactly line up at your office door to come in and sign policies one at a time, unless there has been a tremendous change in the last few days. The agent is out and working. His car is basically his office, in many cases. Certainly that is true of agents in rural areas. We are a

[Translation]

utilisez la voiture ou non. Toutefois, la partie identifiable de l'assurance pour le travail devrait être considérée comme une dépense d'affaires.

M. McCrossan: Existe-t-il une sorte de formule seuil qui vous semble sensée, comparativement à un éventail continu? Je pense que nous savons tous, du moins à la limite, comment truquer un carnet de route, ou tout au moins, nous comprenons bien comment on peut y parvenir. Il est évident que si l'on a un seuil de 90 p. 100, on est fortement incité, à un certain moment, à commencer à prendre des taxis, si l'on pense que l'on va rater ce seuil pour quelques kilomètres.

M. Templeton: Je pense que cela aboutit à des abus. Je vous mentionne que notre agent moyen ne peut se permettre de posséder une autre voiture et de la laisser au bureau pour son travail. Même s'il le pouvait, il ne pourrait pas déduire les frais de stationnement.

En général, je pense que la plupart de nos gens comprennent bien que les agents sont soumis régulièrement à des vérifications comme tous les autres. Il existe des niveaux qui me semblent raisonnables et acceptables par le ministère. . . qui sont compatibles avec l'usage pour affaires. Je penserais que l'agent moyen, selon son lieu de travail, utilise sa voiture pour. . . 75 p. 100 pourrait être une bonne moyenne. Si une personne atteint 75 p. 100 et ne peut déduire que 20 p. 100, je me demande si ce n'est pas là un encouragement à truquer les carnets de route pour atteindre 90 p. 100.

M. McCrossan: Examinons l'autre situation, c'est-à-dire le type ordinaire salarié. Avant les propositions contenues dans le Livre blanc, cette personne pouvait bénéficier d'une déduction de 500\$ pour frais, si elle gagnait plus de 2,500\$. Cet élément est intervenu dans les propositions et a été ramené à des taux inférieurs. Ces taux inférieurs sont mis à la disposition des travailleurs indépendants et des vendeurs à commission. Ne devrait-il donc pas y avoir une sorte d'ajustement, une sorte de réduction des avantages disponibles pour ce genre de choses, en reconnaissant le fait qu'en réalité, ils ont tiré avantage de la suppression de la déduction pour frais généraux de 500\$ qui leur a été répercutée? Ce que vous prétendez, c'est qu'ils devraient en réalité obtenir. . .

M. Templeton: Les agents n'utilisent pas en général les frais de 500\$, car soit vous utilisez ce montant, soit. . .

M. McCrossan: Non, je comprends bien. C'est justement ce que je tenais à souligner. Ce montant a été supprimé pour tous les travailleurs, et les avantages ont été répercutés dans des taux plus faibles, ce qui touche les agents. En fait, vous prétendez donc qu'ils devraient conserver leur déduction spécifique pour frais, mais. . .

M. Templeton: Il s'agit de frais réels, monsieur McCrossan. Comprenez bien la nature des activités d'un agent d'assurance. Les gens ne font pas vraiment la queue devant la porte de votre bureau pour entrer et signer des polices à tour de rôle, à moins qu'un changement considérable ne soit intervenu au cours des derniers jours. L'agent travaille en faisant du démarchage. Sa voiture est

[Texte]

proactive distribution system that goes to the policyholder, for the best part.

Mr. McCrossan: I am just playing with this idea again. The employed person who does not have access to these types of deductions has lost the \$500. What if you were to say you get the full depreciation you want, but you can only write off the part of it in excess of \$500 because that is what the other person had taken away from him?

• 1620

Mr. Templeton: The use of a car for a person who goes to a factory every day is a non-essential situation. He can take the bus or streetcar.

Mr. de Jong: It is for some.

Mr. Templeton: Yes, but by the same token the agent cannot write off driving to his office. It is fair within the context. Driving to and from the office, believe it or not, is considered pleasure.

Mr. McCrossan: I was self-employed before this.

The Chairman: Most of us have been self-employed one way or another, have we not?

Mr. Templeton: Business use is business use when it comes to automobiles. We have conceded \$20,000 is fair and reasonable. On a meal situation, we concede it is a personal-use situation. We think there is a technical problem with it. Although arbitrary, we think 80% is not unreasonable.

Mr. McCrossan: You do not have a particular problem with the agents.

Mr. Templeton: Yes, we have very significant problems. Depending on the individual with some examples we have worked, the impact is the \$2,000 to \$3,000 crack on an average agent who might be in the \$25,000 or \$30,000 income range. It is a staggering load in one arbitrary issue from a budget supposed to create fairness.

Mr. McCrossan: You disagree with the home office expense provision as well.

Mr. Templeton: I will let Mr. Keihack speak about it. Our objection is an anomaly. The home expense depends on what you are called, one of three things. Rather than clean it up, they just changed it. It still had three things, but it they were different. It is a technical issue.

[Traduction]

bien souvent son bureau. Cela est particulièrement vrai pour les agents des régions rurales. Nous sommes un réseau de distribution dynamique qui prend l'initiative d'aller voir le détenteur d'une police dans la majorité des cas.

M. McCrossan: Je ne fais que remettre cette idée sur le tapis. Le salarié qui n'a pas accès à ces sortes de déductions a perdu les 500\$. Qu'en serait-il si vous obteniez le plein amortissement que vous souhaitez, mais si vous pouviez seulement déduire la partie supérieure à 500\$, puisque c'est le montant que l'autre personne s'est vu enlever?

M. Templeton: L'usage d'une voiture pour une personne qui se rend tous les jours à l'usine constitue une situation non essentielle. Elle peut prendre l'autobus ou le tramway.

M. de Jong: La voiture est essentielle pour certaines personnes.

M. Templeton: Oui, mais, par la même occasion, l'agent ne peut déduire les frais pour se rendre à son bureau. C'est tout à fait juste dans le contexte. Que vous le croyez ou non, le fait d'aller en voiture au bureau et d'en revenir est considéré comme un plaisir.

M. McCrossan: J'ai été un travailleur indépendant auparavant.

Le président: La plupart d'entre nous ont été d'une façon ou d'une autre des travailleurs indépendants, n'est-ce pas?

M. Templeton: L'usage pour affaires porte bien son nom lorsqu'il s'agit d'automobiles. Nous avons admis que le montant de 20,000\$ est juste et raisonnable. Dans le cas des repas, nous reconnaissons qu'il s'agit d'une situation d'utilisation personnelle. A notre avis, un problème technique se pose. Bien que le seuil de 80 p. 100 soit arbitraire, nous pensons qu'il n'est pas déraisonnable.

M. McCrossan: Vous ne rencontrez pas de problème particulier avec les agents.

M. Templeton: Oui, nous rencontrons des problèmes très graves. Selon la personne, avec les quelques exemples que nous avons figurés, un agent moyen qui gagne entre 25,000\$ et 30,000\$ pourrait subir un coup de 2,000\$ à 3,000\$. C'est là un coup de massue résultant d'une question arbitraire tirée d'un budget qui est censé créer une certaine justice.

M. McCrossan: Vous n'êtes pas non plus d'accord avec la clause concernant les frais de bureaux à domicile.

M. Templeton: Je laisserai M. Keihack faire des commentaires à ce sujet. Notre objection concerne une anomalie. Les frais de bureau à domicile dépendent de votre qualificatif, selon que vous vous trouvez dans une des trois situations. Au lieu de se débarrasser de tout cela, on n'a fait que le modifier. Il y a toujours trois volets, mais ils sont différents. C'est une question technique.

[Text]

So far as insurance agents go, you can have two agents treated quite differently from a tax standpoint, depending on whether they appear to be doing exactly the same job or are classed as being self-employed or employees. The distinction does not mean much. It depends on the company they work for whether they are an employee or self-employed.

Mr. McCrossan: Can you illustrate the difference?

Mr. Keihack: Mr. Chairman, since we have submitted our brief, we have developed some more material. Under the current treatment of home office expenses there are three sets of rules and requirements, one for employees, one for sales representatives who are employees and one for the self-employed.

Under the tax reform proposals, the rules for the self-employed would change, but the rules for the employees and the sales representatives would remain the same. We would end up with three different sets of rules and requirements again. We believe with a true tax reform one should strive to have one set of rules fair to all regardless of their employment status.

The Chairman: It seems to me if you are employed by someone, they usually supply you with an office or pay you something for an office. You are paid a salary and you get a cheque every month. If you are a commissioned person, you are self-employed. You get paid for the work you do and you are not an employee of anybody. You are licensed as an independent entrepreneur. If you do not sell anything, you do not get any money. Surely those two situations are entirely different.

Mr. Templeton: Unfortunately, in our industry there is an anomaly which occurred some years ago. The classification began by depending on how CPP was paid and whether it was split with an employer determined if you were an employee. You work on the same sort of basic commission contract. There is no salary, but the tax rules are different. It is an anomaly in our business.

The Chairman: Surely the individual and the company with whom he or she works can organize their affairs to become employees if it is more advantageous to be employees or to become self-employed if it is more advantageous to become self-employed. Do the parties not determine their status?

• 1625

[Translation]

En ce qui concerne les agents d'assurance, deux de nos agents peuvent bénéficier d'un traitement tout à fait différent d'un point de vue fiscal, selon qu'ils semblent ou non faire exactement le même travail ou qu'ils sont classés dans la catégorie des travailleurs indépendants ou des employés. La distinction ne signifie pas grand-chose. Tout dépend de la compagnie pour laquelle ils travaillent et de leur statut d'employé ou de travailleur indépendant.

M. McCrossan: Pouvez-vous préciser la différence?

M. Keihack: Monsieur le président, depuis que nous avons présenté notre mémoire, nous avons préparé d'autres documents. Dans le cadre du traitement actuel des frais de bureau à domicile, il existe trois types de règles et d'exigences, une pour les employés, une pour les vendeurs qui sont salariés et une pour les travailleurs indépendants.

Dans le cadre des propositions de la réforme fiscale, les règles touchant les travailleurs indépendants changeraient, mais celles qui touchent les employés et les vendeurs ne subiraient aucune modification. Nous nous retrouverions à nouveau avec trois ensembles différents de règles et d'exigences. Selon nous, une véritable réforme fiscale devrait s'efforcer d'avoir un seul ensemble de règles équitables pour tous, quel que soit leur statut en matière d'emploi.

Le président: Il me semble que si vous êtes employé par quelqu'un, votre employeur vous fournit habituellement un bureau ou vous verse quelque chose pour un bureau. Vous percevez un traitement et vous recevez un chèque tous les mois. Si vous travaillez à commission, vous êtes un travailleur indépendant. Vous êtes rémunéré pour le travail que vous effectuez et vous n'êtes l'employé de personne. Vous êtes inscrit à titre d'entrepreneur indépendant. Si vous ne vendez rien, vous ne gagnez rien. Il est certain que ces deux situations sont tout à fait différentes.

M. Templeton: Malheureusement, dans notre secteur, il existe une anomalie qui a surgi il y a plusieurs années. La classification a démarré en se fondant sur le mode de versement au RPC, et si ce versement était partagé avec un employeur, cela décidait si vous étiez un employé. Vous travaillez à commission à peu près sur la même base. Il n'y a pas de traitement, mais les règles fiscales sont différentes. C'est là une anomalie dans notre secteur.

Le président: Il est certain que les personnes et la compagnie pour laquelle elles travaillent peuvent s'arranger pour devenir des employés s'il est plus avantageux de le faire, ou des travailleurs indépendants si c'est plus avantageux de le faire. Les parties ne déterminent-elles pas leur statut?

Mr. Templeton: No, it depends on a company's situation. For most of the major companies, their agents are classed from a taxation standpoint as being employees. This went back quite a few years.

M. Templeton: Non, cela dépend de la situation de la compagnie. Pour la plupart des grosses compagnies, leurs agents sont classés dans la catégorie des employés d'un point de vue fiscal. Cela remonte à plusieurs années.

[Texte]

The Chairman: Surely to goodness many of them are as a matter of fact employees in the traditional sense. They are guaranteed certain draws during training periods and they are required to do certain things. They are required to make phone calls and to attend meetings. In a sense, their manager has a great deal of control over how they operate.

Mr. Templeton: Being one of those animals, I think this is technicolour. It is a function of supervision; it is not a function of—

Mr. McCrossan: Could I just draw this out? Karl, you have said before that there are three classes and that they are treated differently now and will be treated differently in the future. Would you outline to me who is treated more favourably now or, alternatively, what the differences are, and who is treated more favourably after tax reform as proposed and what the differences are?

Mr. Keihack: There are various conditions required. Some of them are under the Income Tax Act, and some are under Interpretation Bulletin IT-352. I guess it might be possible after tax reform to rearrange your affairs so that you could change from one group into another groups, if it appears to be more favourable.

I would like to make the point that one of the basic objectives of our income tax system is neutrality. According to the way I understand neutrality, the taxpayer should not have to rearrange his affairs so as to pay less tax. If a taxpayer has, for example, the same business expenses, then he should be entitled to the same deductions and to the same income tax effect, no matter whether the person is considered to be an employee or self-employed.

Mr. McCrossan: If we take the specific examples of a sales representative who was deemed to be an employee, or a sales representative who was deemed to be self-employed, what differences are available to them now for home-office expenses? Let us just start with the current situation. How are they different?

Mr. Keihack: Currently the sales representative must be required to pay expenses by contract of employment, must be ordinarily required to carry on business away from the employer's office, must be remunerated in whole or in part by commissions, and must receive no taxable travelling allowance. This last one is a strange animal by itself. What does travelling allowance for the automobile have to do with home-office expenses? For the self-employed, the requirement is basically that it is incurred for business purposes. This is the only requirement, compared with four for the other one.

Under the tax reform proposals, for the self-employed, it would be expanded, if the home office is the primary

[Traduction]

Le président: Il est certain que beaucoup d'entre eux sont en fait des employés au sens traditionnel. On leur garantit certains avantages pendant les périodes de formation, et ils doivent exécuter certaines choses. On leur demande de faire des appels téléphoniques et d'assister à des réunions. Dans un sens, leur supérieur exerce un grand contrôle sur leur travail.

M. Templeton: Faisant partie du troupeau, je pense que c'est voir les choses en technicolor. Il s'agit d'une fonction de surveillance, et non pas d'une fonction de...

M. McCrossan: Puis-je ajouter quelques précisions? Karl, vous avez déclaré auparavant qu'il existe trois catégories et qu'elles subissent un traitement différent à l'heure actuelle et que ce sera la même chose à l'avenir. Voudriez-vous m'expliquer qui bénéficie d'un traitement plus favorable à l'heure actuelle, ou quelles sont les différences, et qui bénéficiera d'un traitement plus favorable après la réforme fiscale proposée, et quelles seront les différences?

M. Keihack: Il faut remplir diverses conditions. Certaines relèvent de la Loi de l'impôt sur le revenu et certaines sont régies par le Bulletin d'interprétation IT-352. Après la réforme fiscale, je pense qu'il serait possible de réorganiser vos affaires afin de pouvoir passer d'un groupe à un autre, si cela semble plus favorable.

J'aimerais souligner que l'un des objectifs fondamentaux de notre système d'impôt sur le revenu est la neutralité. Selon la définition que je donne à la neutralité, le contribuable ne devrait pas avoir à réorganiser ses affaires pour payer moins d'impôt. Par exemple, si un contribuable a les mêmes frais d'affaires, il devrait avoir droit aux mêmes déductions et aux mêmes répercussions de l'impôt sur le revenu, qu'il soit considéré comme un employé ou comme un travailleur indépendant.

M. McCrossan: Si nous prenons les exemples précis d'un vendeur considéré comme un employé ou d'un vendeur considéré comme un travailleur indépendant, quelles sont les différences qui s'appliquent à eux à l'heure actuelle pour les frais de bureau à domicile? Commençons par la situation actuelle. Quelles sont les différences?

M. Keihack: A l'heure actuelle, le vendeur doit avoir un contrat d'emploi qui exige qu'il paie ses frais, il faut qu'on lui demande d'exécuter habituellement ses activités en dehors du bureau de l'employeur, il doit être rémunéré en totalité ou en partie par les commissions et il ne doit recevoir aucune indemnité de déplacement imposable. Cette dernière condition est plutôt bizarre en elle-même. Que vient faire une indemnité de déplacement pour la voiture avec les frais de bureau à domicile? Pour le travailleur indépendant, il faut en gros que les frais soient encourus pour faire des affaires. C'est la seule exigence, comparativement à quatre pour l'autre personne.

Dans le cadre des propositions de la réforme fiscale, les conditions seraient élargies pour le travailleur

[Text]

office or if the agent sees clients or patients on a regular basis in that particular office.

Mr. McCrossan: You are saying for the sales representative, there is no such requirement. They stand in the current system.

Mr. Keihack: We understand that the tax reform proposals would not apply to sales representatives who are employees.

Mr. Templeton: As we were saying, we see this as a technical problem on which we would be more than prepared to meet with the department to try to iron it out. The point we are making is that in our industry, you have animals that are treated differently, although they are doing the same thing. We would like, if it is to be tax reform, to try to level it as a playing field. They should be both treated equally.

Mr. de Jong: Have you had any success, by the way, when you have been dealing with the Department of Finance to straighten it out? It is a concern that insurance sales representatives have brought to my attention as well. What is the stumbling block within the Department of Finance?

• 1630

Mr. Templeton: Not having had the opportunity; we were not consulted prior to this white paper, which bothers us a little bit in that we have provided a fair amount of input to the department on a number of issues and yet, in this particular issue, there was no consultation prior to. There was with companies but not with us.

Mr. Keihack: And we have not yet met with the Minister on this particular issue. We would like to table this document.

Mr. Templeton: In fairness, we request an additional meeting with the Minister on that part of our brief. We have met with the Minister jointly with the companies, but that was solely in the investment tax area.

The Chairman: But on this particular issue, the particular treatment by the Department of National Revenue on how a home office expense is to be handled, do you have any difficulty with the suggestion that you cannot actually have a loss because of home office expense?

Mr. Templeton: No particular problem.

The Chairman: You have no problem there. You cannot use capital cost allowances and expenses of the office to create a loss from other income.

Mr. Templeton: No.

The one final issue we have, which is part of that brief, is on the general anti-avoidance rules. In this area we

[Translation]

indépendant si le bureau à domicile est le principal bureau ou si l'agent reçoit régulièrement des clients ou des patients dans ce bureau.

M. McCrossan: Vous dites qu'une telle exigence n'existe pas pour le vendeur. Il demeure dans le système actuel.

M. Keihack: Selon nous, les propositions de la réforme fiscale ne s'appliqueraient pas aux vendeurs qui sont des employés.

M. Templeton: Comme nous le disions, nous voyons là un problème technique et nous serions tout à fait disposés à rencontrer des représentants du ministère pour essayer de le régler. Ce que nous essayons de dire, c'est que, dans notre secteur, nous avons des individus qui reçoivent des traitements différents, bien qu'ils fassent la même chose. S'il doit y avoir une réforme fiscale, nous aimerions tenter d'égaliser tout cela comme un terrain de jeu. Les deux catégories devraient bénéficier d'un traitement égal.

M. de Jong: Au fait, avez-vous réussi à éclaircir cela lorsque vous avez rencontré des représentants du ministère des Finances? Il s'agit là d'une préoccupation que les vendeurs d'assurance ont également portée à mon attention. Quelle est la pierre d'achoppement au sein du ministère des Finances?

M. Templeton: N'ayant pas eu la possibilité; nous n'avons pas été consultés avant ce Livre blanc, ce qui nous chagrine un peu car nous avons toujours apporté une certaine contribution au ministère sur un certain nombre de questions et cependant, sur cette question particulière, il n'y a pas eu de consultations préalables. Il y en a eu avec d'autres compagnies mais pas avec la nôtre.

M. Keihack: Et nous n'avons pas encore rencontré le ministre sur cette question en particulier. Nous aimerions déposer ce document.

M. Templeton: En toute honnêteté, nous demandons une autre rencontre avec le ministre pour parler de cette partie de notre mémoire. Nous avons rencontré le ministre conjointement avec les autres compagnies mais les discussions ont porté uniquement sur le secteur de l'impôt sur les placements.

Le président: Mais sur cette question particulière, le traitement particulier réservé par le ministère du Revenu national aux frais de bureau à la maison, acceptez-vous que l'on ne puisse pas créer de perte en déduisant des frais de bureau à domicile.

M. Templeton: Aucun problème particulier.

Le président: Vous ne voyez aucun problème là. Vous ne pouvez utiliser les déductions pour amortissement et les frais de bureau pour créer une perte à partir d'un autre revenu.

M. Templeton: Non.

Le dernier point que nous voulons soulever, dans cette partie de notre mémoire, concerne les règles générales

[Texte]

have supported, as indicated, the compliance and we have opposed transactions which offend the spirit of the law. It came as some surprise that we physically went out to companies and to our members on the back-to-back annuity issue saying that it was artificial and it was detrimental to us as an industry. To that end, that matter was cleaned up.

So we also agree with stronger anti-avoidance laws and agree that they may be necessary. However, the proposed solution requires certainly... or some uncertainty as to whether it has been done or what has been happening in basically that which is a legitimate transaction. So we are urging for a revision of the details of that particular proposal. A great number of our members are involved, as the playing field widens, in financial planning and broader-based counselling and to be able to do that with some certainty is essential not only for them but also for their clients. We feel the uncertainty caused by this area needs to be corrected to be able to function efficiently in that manner.

Mr. McCrossan: May I just go back to the one question you have on parking costs, where you have said would draw the rule. Let me just run through. What you are saying is that if an employer provides parking at no cost—for example, a teacher at school—that is not a taxable benefit. If an employer provides parking but charges and then reimburses you, that is not a taxable benefit either—not if it is his own lot. But if the employer has a parking lot next door and pays your parking and reimburses you, that is a taxable benefit—

Mr. Templeton: To you. It is reflected as income.

Mr. McCrossan: —which you could then deduct, as a commission salesman, as a taxable expense in effect. So what I think you are saying—and I cannot agree with it—is that unless you are willing to tax imputed parking costs of all those people who receive it for free, those who pay for it should be able to deduct it. Is that your conclusion?

Mr. Keihack: Mr. Chairman, what we are saying is that the question of parking costs deserves to be reviewed and reconsidered. I guess, to clarify the example, say someone puts up a building in Ottawa and puts three floors of parking underneath and the employees are entitled to park free, there is no taxable benefit and the cost of putting up the parking garage is deductible to the employer. Now, if the employer pays for parking at a lot next door, then the cost is deductible to the employer but the employee is taxed on a taxable benefit. So there is a discrepancy between two types of employees.

[Traduction]

anti-évitement. Comme nous l'avons indiqué, nous appuyons dans ce domaine l'observation des règles et nous sommes opposés aux transactions qui violent l'esprit de la loi. Cela a semblé surprenant que nous allions rencontrer les compagnies et nos membres à propos de la question des annuités successives pour dire que cela était artificiel et très judiciable à notre industrie. Cette question a été réglée.

Nous sommes donc tout à fait d'accord avec des règles anti-évitement plus strictes et nous convenons qu'elles sont nécessaires. Toutefois, la solution proposée exige certainement... ou une certaine incertitude pour savoir si cela a été fait ou ce qui s'est passé dans cette situation qui est une transaction légitime. Nous vous prions donc instamment de revoir les détails de cette proposition. À mesure que le terrain de jeu s'agrandit, un grand nombre de nos membres sont impliqués dans la planification financière et dans les services de consultation et il est primordial non seulement pour eux mais également pour leurs clients qu'ils puissent travailler avec une certaine certitude. Nous sommes d'avis qu'il faut remédier à l'incertitude provoquée par cette question afin de pouvoir travailler efficacement dans ce domaine.

M. McCrossan: Puis-je revenir sur une question que vous avez posée à propos des frais de stationnement, pour savoir où vous traceriez la limite. Permettez-moi de parcourir le texte rapidement. Ce que vous dites c'est que, si un employeur offre une place de stationnement gratuite—par exemple, un enseignant à l'école—il ne s'agit pas d'un avantage imposable. Si un employeur fournit une place de stationnement mais vous facture et vous rembourse ensuite, ce n'est pas non plus un avantage imposable—pas s'il s'agit de son propre terrain. Mais si l'employeur dispose d'un terrain de stationnement à côté et paie votre place et vous rembourse, c'est un avantage imposable...

M. Templeton: Pour vous. Il entre dans votre revenu.

M. McCrossan: ... que vous pourriez ensuite déduire, à titre de vendeur à la commission, comme des frais imposables, en fait. Il me semble donc que vous dites—et je ne puis être d'accord avec vous—qu'à moins que l'on soit disposé à imposer les frais de stationnement imputés de tous les gens qui en bénéficient gratuitement, ceux qui paient pour cela devraient pouvoir les déduire. Est-ce cela votre conclusion?

M. Keihack: Monsieur le président, ce que nous voulons dire c'est que la question des frais de stationnement mérite d'être revue et réétudiée. Pour clarifier l'exemple, je pense que si quelqu'un construit un immeuble à Ottawa comprenant trois étages de stationnement souterrains et si les employés ont le droit d'y stationner gratuitement, il n'y a aucun avantage imposable et le coût de construction du stationnement est déductible pour l'employeur. Maintenant, si l'employeur paie pour le stationnement dans un terrain voisin, le coût en est alors déductible pour l'employeur mais l'employé est imposé sur un avantage imposable. Il existe donc une divergence entre les deux types d'employés.

[Text]

If we talk about self-employed insurance agents, for example, if they park in an office that is provided by the company or by the branch office, again it is free. If they pay for it, previously it has been the same as if they were the employers because, in a sense, the self-employed person is an employer and the parking cost was deductible.

• 1635

Under the proposals we again have an arbitrary cut-off. If one uses the car for at least 90%, then the parking cost is 100% deductible; but if one uses the car for business purposes for 89% or less, then 0% is deductible. We just fail to see the equity and fairness and we feel that tax reform could be accomplished in a better way.

The Chairman: I do not understand the parking thing at all, in an ordinary business sense. I do not know what they are really trying to get at. I have to agree with you that this does not make much sense to me.

Mr. Templeton: Nor to us, obviously.

The Chairman: It seems to me if you pay for parking, then somewhere along the line it is a business expense. If you do not pay for parking, then there is not much to write off and no expense. I do not know, unless you want to get into the imputed cost of parking lots and pro-rate it amongst all the employees in a company. . .

Mr. Templeton: There is one further piece, which is in fact included as an appendix in the first brief on income tax, having to do with the transitional provisions in the treatment of retirement savings. We have some concerns that because the rate of being able to write off RRSP has been slowed down, if you like, the transitional period has not been extended. There is a bit of a gap there.

It would seem to me if you want to slow the transition down in terms of the increased limits, then the roll-over provision should be extended. That has not happened.

Mr. McCrossan: You are talking about the fact that the pension roll-over—well, they are really two different generations of people, are they not? The roll-over provision applies to those who are already retired, receiving retirement income.

Mr. Templeton: Not necessarily.

Mr. McCrossan: They have until 1989—100%—and then they can roll over \$6,000 a year until 1994 to spouses.

Mr. Templeton: That was partially acceptable when the amount of new money going in was running up to \$15,000. You know, that route is not slowed down. However, you are talking of a group of people, quite a number of them, who have for whatever reason elected early pension—plant closings, etc.—go back and take

[Translation]

Si nous parlons, par exemple, des agents d'assurance indépendants qui stationnent leur voiture près d'un bureau qui est fourni par la compagnie ou par la succursale, c'est encore gratuit. S'ils paient pour le stationnement, auparavant c'était la même chose que s'ils étaient les employeurs car, dans un sens, le travailleur indépendant est un employeur et les frais de stationnement étaient déductibles.

En vertu des propositions, nous avons encore une fois un seuil arbitraire. Si l'on utilise la voiture au moins à 90 p. 100 pour affaires, les frais de stationnement sont alors déductibles à 100 p. 100, mais si l'on utilise la voiture à 89 p. 100 ou moins pour affaires, rien n'est déductible. Nous ne voyons pas où sont l'équité et la justice et nous pensons que la réforme fiscale devrait se dérouler d'une meilleure façon.

Le président: Je ne comprends rien à la question des frais de stationnement, du point de vue des affaires ordinaires. Je ne vois vraiment pas où ils veulent en venir. Je dois admettre avec vous que tout cela n'a pas beaucoup de sens pour moi.

M. Templeton: Ni pour nous évidemment.

Le président: Il me semble que, si vous payez pour le stationnement, il s'agit quelque part d'une dépense d'affaires. Si vous ne payez pas pour le stationnement, il n'y a pas grand-chose à déduire et il n'y a pas de dépense. Je ne sais pas, à moins que l'on veuille calculer le coût théorique des terrains de stationnement et procéder à une répartition au prorata parmi tous les employés d'une compagnie. . .

M. Templeton: Il y a un autre point, qui est en fait inclus en annexe au premier mémoire sur l'impôt sur le revenu et qui traite des dispositions de transition concernant l'épargne-retraite. Nous sommes préoccupés par le fait que le taux de déduction des REER a été ralenti, si vous le voulez, mais que la période de transition n'a pas été prolongée. Il y a une sorte de lacune là-dedans.

Il me semble que, si l'on veut ralentir la transition au niveau de l'augmentation des plafonds, il faudrait alors prolonger la clause de report. Cela n'a pas été le cas.

M. McCrossan: Vous parlez du fait que le report de la pension. . . eh bien, il s'agit en réalité de deux générations différentes de personnes, n'est-ce pas? La disposition de report s'applique aux personnes qui sont déjà en retraite et qui reçoivent un revenu de retraite.

M. Templeton: Pas forcément.

M. McCrossan: Elles ont jusqu'en 1989 à 100 p. 100 et, ensuite, elles pourront reporter 6,000\$ par an jusqu'en 1994 à leur conjoint.

M. Templeton: Cette clause était partiellement acceptable lorsque le montant des nouveaux fonds déposés passait à 15,000\$. Vous savez que cette option n'est pas réduite. Toutefois, vous parlez d'un groupe de gens, assez nombreux, qui ont choisi pour une raison quelconque une retraite anticipée. . . fermetures d'usine, etc. . . qui

[Texte]

some sort of a job, perhaps after an hiatus of a year or so, and then realize that to enhance their pension they should be able to roll it. In the higher limits, they still had that capacity in most cases. When you slow the increase of that limit but do not extend the transition, I think you are creating a hardship for a block of people who have been disadvantaged because they have not been able to create a full and fair pension in any event.

Mr. McCrossan: They will have the \$6,000 spousal roll-over right through the piece.

Mr. Keihack: If you are not a widower.

Mr. McCrossan: Yes, that is true. If you are single or unattached, then you are limited until 1989 to roll-over. I do not see how that interacts on the first blush, because pension income no longer counts as earned income for the test, as I recall. Therefore, if you have employment income, you are still eligible to roll things over.

Mr. Templeton: If you have employment income, the amount you can write off has been reduced. The rate has been slowed down.

Mr. McCrossan: The rate is increasing every year. It is increasing at a slower rate because of—

Mr. Templeton: Well, that is our point. If you slow down that rate, then our suggestion is that the transition should have been extended to create the same overall picture for that group of people who are caught in the middle.

The Chairman: I want to thank you very much for coming and helping us. Your positions, I think, are quite reasonable on a number of issues.

• 1640

Our next witnesses are the Sun Life Assurance Company of Canada. The Chairman is Thomas Galt. John McNeil is Deputy Chairman. John Gardner is President. Steve Browne is Vice-President. Julian Dukacz is Assistant Vice-President, Taxation and Research. Sara Clodman is the person who organizes everything, including the names.

Mr. Thomas Galt (Chairman, Sun Life Assurance Company of Canada): Thank you very much, Mr. Chairman and members of the committee. I thank you for the opportunity to appear before you.

I would like to state in the first place that we are, of course, an active member of the Canadian Life and Health Insurance Association, and we do support their brief, which you heard earlier in the day.

I might say in opening that Sun Life was certainly expecting tax reform, some proposals which would, we expected, include some increase in the tax burden for life

[Traduction]

retournent sur le marché du travail et acceptent un emploi, peut-être après un arrêt d'un an ou plus, et qui se rendent compte que, pour augmenter leur pension, ils devraient avoir la possibilité d'effectuer un report. Dans les tranches supérieures, ils avaient encore cette possibilité dans la plupart des cas. Si l'on ralentit l'augmentation de ce plafond, mais sans en prolonger la période de transition, je pense que l'on crée des difficultés pour un tas de gens qui ont été désavantagés parce qu'ils n'ont pas pu se constituer une pension complète et équitable.

M. McCrossan: Ils auront toujours la possibilité du report de 6.000\$ au conjoint.

M. Keihack: À condition d'en avoir un!

M. McCrossan: Oui, c'est exact. Si vous êtes veuf ou célibataire, vous êtes alors limité à un report jusqu'en 1989. Je ne vois pas l'interaction au premier abord, car le revenu de pension ne constitue plus un revenu gagné, à cette fin, si je me souviens bien. Par conséquent, si vous avez un revenu d'emploi, vous êtes toujours admissible à un report.

M. Templeton: Si vous avez un revenu tiré d'un emploi, le montant que vous pouvez déduire a été diminué et le taux a été ralenti.

M. McCrossan: Le taux augmente chaque année. Il augmente à un rythme plus lent parce que...

M. Templeton: Justement, c'est le point que nous voulons souligner. Si vous ralentissez ce rythme, nous estimons alors que la période de transition aurait dû être prolongée afin de créer le même cadre global pour ce groupe de gens qui sont pris entre deux feux.

Le président: Je tiens à vous remercier d'être venus comparaître devant nous. Je pense que vos positions sont assez raisonnables sur un certain nombre de questions.

Nos prochains témoins représentent la Compagnie d'assurance Sun Life du Canada. Le président du conseil d'administration est M. Thomas Galt et John McNeil est le vice-président. John Gardner est président de la compagnie et Steve Browne vice-président. Julian Dukacz est vice-président adjoint, Fiscalité et recherche. Sara Clodman est la personne qui a tout organisé, même la liste des témoins.

M. Thomas Galt (président du conseil d'administration, Compagnie d'assurance Sun Life du Canada): Merci beaucoup, monsieur le président et messieurs les membres du Comité. Je vous remercie de nous donner l'occasion de comparaître devant vous.

J'aimerais tout d'abord déclarer que nous sommes, évidemment, membres actifs de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, et que nous appuyons son mémoire qui vous a été présenté plus tôt aujourd'hui.

Pour commencer, j'aimerais dire que la Sun Life s'attendait certainement à la réforme fiscale, et à certaines propositions qui comporteraient une augmentation du

[Text]

insurers, along with other companies. But we were very surprised indeed to find the life insurers were going to be paying something like 50% of the additional revenues generated by tax reform; that life insurance company taxes would be far more than those of our competitors, namely the banks and the trust companies; and also that the exempt whole-life policy question had come up again, and they were going to be taxed on their inside build-up, in spite of all the discussions and study that went on in 1982.

The main point we address in our brief and I would like to mention is the investment income tax. As our brief states, we believe this tax would discourage individual Canadians from providing for the financial well-being of their families to the extent that they are able to do now through prudent financial planning. It would be particularly unfair to low-income Canadians. We feel the resulting scaling down or cancellation of policies could lead to under-protection and expose beneficiaries to economic hardship.

We were particularly concerned that the reform proposals were discriminatory, in the sense that they discriminate against the existing participating policies in favour of the non-participating policies, which are not affected. Also, we are concerned, as I say, that the whole-life plans suffer in favour of term insurance.

You have all heard the argument, buy a term and invest the difference. We believe in the vast majority of cases whole-life is a better option for most Canadians than term insurance.

There is another point in our brief regarding the government proposal to change the rules governing the Canadian Investment Fund in a way that will affect the international companies, such as Sun Life. You had some discussion with Manufacturers Life on that. It is an important point to us.

The proposed CIF rules will interfere with sensible investment management. As our brief points out, investment planning in each territory is affected by various things: what is customary there, the regulations, the type of liabilities we are taking on, and so forth. So we do recommend that the government repeal the real estate limit, and, for that matter, the current equity limit as well.

Mr. Chairman, the committee this morning had a considerable interest in the factors that resulted in low levels of tax paid by life insurance companies from 1980 to 1984. We have not gone back to simulate the effects of a proposed taxed regime on those past years, but we have

[Translation]

fardeau fiscal pour les assureurs-vie, ainsi que pour les autres compagnies. Cependant, nous avons été très surpris de constater que les assureurs-vie allaient payer environ 50 p. 100 des recettes supplémentaires produites par la réforme fiscale, que les taxes des compagnies d'assurance-vie seraient beaucoup plus élevées que celles de nos concurrents, à savoir les banques et les compagnies de fiducie, et aussi que la question des polices permanentes exemptées étaient revenues sur le tapis et qu'elles seraient imposées sur les montants accumulés dans le régime, en dépit de toutes les discussions et de l'étude effectués en 1982.

Le principal point que nous abordons dans notre mémoire et que j'aimerais mentionner ici est celui de l'impôt sur les revenus de placement. Comme nous le disons dans notre mémoire, nous pensons que cet impôt découragerait les Canadiens de prévoir le bien-être financier de leurs familles dans la mesure où ils ont la possibilité de le faire actuellement par le biais d'une planification financière prudente. Cet impôt serait particulièrement injuste pour les Canadiens à faible revenu. Nous sommes d'avis que les réductions de capital ou les résiliations de contrats qui en découleraient pourraient aboutir à une protection insuffisante et exposerait les bénéficiaires à des difficultés financières.

Nous sommes particulièrement préoccupés par le fait que les propositions contenues dans la réforme sont discriminatoires, dans le sens qu'elles exercent une discrimination contre les polices existantes avec participation en faveur des polices sans participation qui ne sont pas touchées. Comme je l'ai dit, nous nous inquiétons également du fait que les contrats permanents sont défavorisés par rapport à l'assurance temporaire.

Vous avez tous entendu cet argument: achetez une assurance temporaire et placez la différence. Nous pensons que dans la grande majorité des cas, l'assurance permanente constitue une meilleure option que l'assurance temporaire pour la plupart des Canadiens.

Notre mémoire comporte un autre point concernant la proposition du gouvernement de modifier les règles régissant le Fonds de placement canadien (FPC) d'une façon qui touchera les compagnies internationales comme la Sun Life. Vous avez eu des discussions à ce sujet avec la Manufacturers Life. Il s'agit d'une question importante pour nous.

Les règles proposées pour le FPC entraveront une gestion sensée des placements. Comme notre mémoire le souligne, la planification des placements est influencée dans chaque territoire par divers facteurs: les habitudes, les règlements, le type de responsabilité engagée, etc. Nous recommandons donc que le gouvernement abroge la limite sur les immeubles et aussi la limite actuelle sur les titres de participation.

Monsieur le président, les membres du Comité se sont montrés très intéressés ce matin par les facteurs qui ont abouti aux faibles taux d'impôt payés par les compagnies d'assurance-vie de 1980 à 1984. Nous ne sommes pas revenus en arrière pour simuler les répercussions d'un

[Texte]

estimated what the future is likely to bring, first on the assumption that the current tax system continued unchanged and then that the current system continued unchanged and then under the tax reform proposals.

• 1645

There were of course a number of factors that led to the small amount of tax being paid in the past number of years and you have heard some of those: the intercorporate dividends, capital cost allowances, investments and resources, bond losses, and so on. They were all relevant to Sun Life's experience. In addition, the early 1980s were a very inflationary period. Costs were rising rapidly and that had an effect on tax, on the earnings.

There seems to be a perception that we would continue to pay low levels of federal taxes in the absence of tax reform. For Sun Life, at any rate, this is not true. The factors that caused us to pay no tax over the last few years are now reversing. Our best estimates show that under the current regime we will be paying tax in 1987 and thereafter, and we will be paying significant amounts. Our tax rate is in fact expected to be over 25% by 1991.

This return to being a major taxpayer largely reflects the shedding of the effects of the recession and past high inflation rates. With tax reform, projecting that forward, our tax rate is expected to be about 50% by 1991, with a major, substantial sum involved there.

Thank you, Mr. Chairman. We would be pleased to respond to questions.

Mr. McCrossan: I explored briefly with the Manufacturers Life the equity and real estate limits and I have two specific questions. If the limits are not eliminated, I wonder whether they would provide sufficient freedom.

Right now there are individual limits based on asset proportions in equities and asset proportions in real estate. If those were aggregated, in other words, if it was an equity plus real estate limit, would that provide a significant measure of relief? If you happened to be over in Canada on real estate but under in Canada on equities, relative to the world-wide proportions, there would be some relief because they are both real property investments.

Mr. Galt: I suppose it would provide some relief, because we are in fact somewhat under on equities in

[Traduction]

régime d'imposition proposé pour ces années passées, mais nous avons estimé ce que sera vraisemblablement le futur, tout d'abord en supposant que le système fiscal actuel soit maintenu sans modifications et ensuite que le système actuel ne subisse pas des modifications puis soit assujéti aux propositions contenues dans la réforme fiscale.

De toute évidence, un certain nombre de facteurs ont provoqué le faible versement des impôts au cours des années écoulées, et vous avez eu connaissance d'un certain nombre d'entre eux: les dividendes intersociétés, les déductions pour amortissement, les placements et les ressources, les pertes sur les obligations, etc. Tous ces facteurs se sont appliqués dans le cas de la Sun Life. En outre, le début des années 80 a été une période très inflationniste. Les coûts augmentaient rapidement et tout cela a eu des répercussions sur l'impôt, sur les gains.

Tout le monde semblait penser que nous continuerions à payer de faibles taux d'impôt fédéral en l'absence d'une réforme fiscale. Ce n'est pas le cas pour la Sun Life. Les facteurs qui nous ont amenés à ne pas payer d'impôt au cours des dernières années connaissent une tendance inverse. D'après nos meilleures estimations, nous paierons des impôts en 1987 et après dans le cadre du régime actuel et nous verserons des montants importants. En effet, notre taux d'imposition devrait dépasser 25 p. 100 en 1991.

Ce retournement de situation qui va faire de nous un important contribuable reflète en grande partie la disparition des répercussions de la récession et des taux d'inflation élevés du passé. Avec la réforme fiscale et nos projections, notre taux d'imposition devrait atteindre environ 50 p. 100 en 1991, ce qui impliquerait des montants astronomiques.

Merci, monsieur le président. Nous serions très heureux de répondre à vos questions.

M. McCrossan: J'ai abordé brièvement avec les représentants de la Manufacturers Life les limites sur les titres de participation et les immeubles et j'ai deux questions précises à poser. Si l'on ne supprime pas les limites, je me demande s'il y aurait suffisamment de liberté.

A l'heure actuelle, il existe des limites individuelles fondées sur la proportion des éléments d'actifs en titre de participation et la proportion des éléments d'actifs en biens immobiliers. Si l'on regroupait le tout, autrement dit si l'on imposait une limite sur les titres de participation plus les immeubles, cette mesure d'allègement serait-elle importante? S'il arrive qu'au Canada vous soyez au-dessus des proportions pour les immeubles et en-dessous pour les titres de participation, par rapport aux moyennes mondiales, il y aurait un certain allègement car il s'agit dans les deux cas de placements immobiliers.

M. Galt: Je pense que cela donnerait un certain allègement car on est en fait légèrement en-dessous au

[Text]

Canada and over on real estate. But that would not address itself to the lack of the logic in the limits in the first place.

In Britain we do traditionally have more equities and real estate—the industry in general has—because they have fewer guarantees and it is more appropriate to have that. In the United States we have less in the real estate because we were slower developing there. If you go out to the Philippines, we are not allowed to own real estate at all. We do have some equities in the stock market, but the different territories where you do business, the type of business you do, and the regulations all require a different investment strategy.

We just do not think that trying to aggregate the world-wide investments makes any sense. As you say, it would as it happens alleviate our particular problem at the moment. It would not remove it but it would help it a bit to aggregate them.

Mr. McCrossan: I understand that the principle behind these restrictions is to stop people from designating low-yielding assets into the CIF. I obviously think that there has been some reason to believe that companies have been very adept at selecting low-yielding assets to designate into their CIF.

• 1650

Mr. Galt: Whatever we were able to do under the old regime, I expect we did as you would expect us to. We own real estate or equities because we expect to get a better return. Because there is a little higher risk, I would say we expect a better return than from bonds and mortgages. Historically we have been getting a better return. It may change the incidence. Obviously when you develop real estate, you get a lower yield in the early year. But our overall return on equities in real estate has been very good, world-wide.

Mr. McCrossan: Another way to address Finance's concerns about manipulation is to set up essentially closed books for a country. You then designate assets to cover your surplus and liability in Canada and then all premiums in your Canadian business automatically flow into that book and there is no leakage. That would avoid the necessity of these arbitrary rules to stop designating low assets. Would that appeal to you more? Then there is no question. In Canada you could do whatever you want, but you just could not have leakage out of Canada.

Mr. Galt: Certainly we agree that some solution is needed. I know the industry has been talking to Finance on how this problem can be addressed.

[Translation]

Canada pour les titres de participation et légèrement au-dessus pour les immeubles. Mais cela n'aborderait pas la question du manque de logique au niveau des limites imposées d'abord.

En Grande-Bretagne, on dispose traditionnellement de plus de titres de participation et d'immeubles—dans l'industrie en général—car il y a moins de garanties et il est préférable d'avoir cela. Aux États-Unis, les proportions sont inférieures dans les immeubles car l'évolution a été plus lente. Si vous allez aux Philippines, il nous est totalement interdit de posséder des immeubles. Nous avons des titres de participation sur le marché des actions mais les territoires différents sur lesquels on travaille, les types d'activités et les règlements en vigueur exigent tous une stratégie de placement différente.

Nous ne pensons pas qu'il soit bon d'essayer de regrouper les placements au niveau mondial. Comme vous le dites, cela semblerait alléger notre problème particulier à l'heure actuelle. Cela ne le supprimerait pas mais ce serait utile de faire le regroupement.

M. McCrossan: Je crois comprendre que le principe sous-jacent à ces restrictions consiste à empêcher les gens de continuer à désigner des biens à faible rendement attribués au FPC. De toute évidence, je crois que l'on a eu des raisons de croire que certaines compagnies avaient beaucoup eu tendance à choisir des biens à faible rendement pour les désigner au FPC.

M. Galt: Nous avons fait ce que nous pouvions aux termes de l'ancien régime. Nous sommes propriétaires de biens immobiliers et d'actions parce que nous comptons avoir un meilleur rendement. Puisque le risque est un peu plus élevé, nous nous attendons à ce que ces investissements rapportent plus que les obligations et les hypothèques. Par le passé nous avons toujours obtenu un meilleur rendement. Cela pourrait changer. Évidemment lorsque vous oeuvrez dans le secteur des biens immobiliers, le rendement est moins élevé lors de la première année. Mais, dans le monde entier le rendement global des actions a été très bon.

M. McCrossan: Pour calmer les craintes du ministère des Finances à l'égard des manipulations, on pourrait également fermer les livres pour un pays donné. Puis, il suffirait d'identifier des avoirs au titre des excédents et de la dette au Canada et toutes les primes de vos activités au Canada seraient versées automatiquement dans ce livre. Il n'y aurait aucune perte. Ainsi, il ne serait plus nécessaire d'avoir ces règles arbitraires au titre des avoirs qui rapportent peu. Est-ce que ça vous conviendrait mieux? À ce moment-là il n'y a pas de problème. Vous pourriez faire ce que vous voulez au Canada mais il ne pourrait pas y avoir de pertes à destination de l'étranger.

M. Galt: Nous reconnaissons certainement qu'il faut régler le problème. Je sais que des représentants de notre secteur ont discuté de la question avec le ministère des Finances afin d'arriver à une solution au problème.

[Texte]

Mr. Julian Dukacz (Assistant Vice-President, Taxation and Research, Sun Life Assurance Company of Canada): While the closed fund sounds good, I think there are accounting problems. You mentioned one—leakage. I would say another one. How would you finance that closed fund? Would you have minimum surplus requirements and so on? I think there are a lot of accounting problems, fundamental accounting problems, to overcome before something like that could be made—

Mr. McCrossan: Companies operating in Canada have run closed funds.

Mr. Dukacz: Non-residents?

Mr. McCrossan: Yes.

Mr. Dukacz: Yes, I understand they have.

Mr. McCrossan: They have managed to do it reasonably successfully.

Mr. Dukacz: Yes, I have heard them say that.

Mr. McCrossan: Qualified support, I think.

Mr. Dukacz: I know this option was something reviewed very thoroughly a number of years back, prior to the 1977 changes. There were learned papers, written at the time, identifying the leakage and financing problems. It is my understanding that, again, the accounting view today is not that different from what it was then. It would be very, very difficult to come up with something workable; and by workable, I mean, from your point of view, something that would provide you predictable and stable and reliable sources of revenue.

Mr. McCrossan: Do you have some idea of how far you are offside? ManuLife indicated \$200 million in excess real estate under this proposal. Do you have some idea of how far you are offside?

Mr. Dukacz: Yes, we are about \$110 million over.

The Chairman: On real estate?

Mr. Dukacz: On real estate and \$220 million under on equities.

Mr. McCrossan: I see. In fact, the aggregation would provide the temporary relief I suggested.

Mr. Dukacz: Yes.

Mr. McCrossan: You suggested in your brief that applying a 15% flat rate is unfair to your policyholders because they have very marginal rates. The minimum marginal rates under the new system would be 19%. Do you have any demonstration that you could offer? Do you have a large number of taxpayers who will be non-taxable compared to the number who will be taxable? The 15% does not seem to be unreasonable on the surface when the minimum tax rate is 19%.

[Traduction]

M. Julian Dukacz (vice-président adjoint, Impôt et recherche, Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie): Le principe du groupe fermé est attrayant mais je crois qu'il existe certains problèmes au niveau de la comptabilité. Vous en avez d'ailleurs signaler un, celui des pertes. Ce n'est pas le seul. Par exemple, comment financer ce groupe fermé? Y aurait-il des exigences minimales à l'égard des surplus et des choses du genre? Je crois qu'il y a beaucoup de problèmes de comptabilité, des problèmes fondamentaux, qu'il nous faut régler avant de proposer quelque chose de semblable. . .

M. McCrossan: Les sociétés qui font affaire au Canada ont déjà mis sur pied des groupes fermés.

M. Dukacz: Des non-résidents?

M. McCrossan: C'est vrai.

M. Dukacz: Oui, je crois qu'ils l'ont fait.

M. McCrossan: D'ailleurs, ils ont assez bien réussi.

M. Dukacz: Oui, c'est ce qu'ils ont dit.

M. McCrossan: C'est donc un appui conditionnel.

M. Dukacz: Je sais que cette possibilité a été étudiée en détail il y a déjà quelques années, avant les changements apportés en 1977. À l'époque, des experts avaient préparé des documents là-dessus et avaient fait ressortir les problèmes financiers et le problème que représentent les pertes. Je crois comprendre qu'au point de vue comptable les choses n'ont pas vraiment changé depuis. Il serait très difficile de trouver une formule qui soit efficace; et par efficace je pense particulièrement à votre point de vue, quelque chose qui pourrait vous permettre d'avoir des sources de revenu fiables, stables et prévisibles.

M. McCrossan: Savez-vous quelle serait votre capacité excédentaire? Les représentants de ManuLife nous ont dit que leur société aurait un excédent de 200 millions de dollars au titre des biens immobiliers aux termes de cette proposition. Savez-vous à combien s'élèverait ce surplus pour votre compagnie?

M. Dukacz: Oui, à environ 110 millions de dollars.

Le président: En biens immobiliers?

M. Dukacz: Pour les biens immobiliers et 220 millions de dollars au titre des avoirs.

M. McCrossan: Je vois. Ainsi, le principe de la mise en commun assurerait une aide, comme je le pensais.

M. Dukacz: Oui.

M. McCrossan: Vous dites dans votre mémoire que l'établissement d'un taux fixe à 15 p. 100 n'est pas vraiment juste pour vos titulaires de contrats d'assurance-vie parce qu'ils ont des taux très marginaux. Les taux marginaux minimums aux termes du nouveau système s'élèveraient à 19 p. 100. Pouvez-vous nous donner des statistiques pour appuyer ce que vous dites? Le nombre de contribuables qui ne paieront pas d'impôt est-il plus élevé que celui des contribuables qui en paieront? Ce taux de

[Text]

Mr. Dukacz: Federal?

Mr. McCrossan: Yes, federal.

Mr. Dukacz: I think on that one we are relying on the industry figures, the industry demonstration of a couple of low-income households. It was taken right from the white paper. I think we are looking at the average or—

The Chairman: How about the income level of your policyholders? After all, when we get to the low end of the income scale, you probably do not have that many policyholders.

Mr. Dukacz: We have looked at the profile of our new business as well as the trend in recent years and on the basis of policy count. I believe the number of policyholders with household incomes less than \$30,000 is consistent with the figures you heard this morning or you saw in the industry brief, around 65% to 70%.

• 1655

Mr. J.R. Gardner (President, Sun Life Assurance Company of Canada): The household income of our average policyholder is within 2% of what is estimated from census data to be the average for Canada.

Mr. Attewell: Might I assume you have been as adept as other industry leaders in terms of minimizing taxes paid? Might you just summarize the last five years? What actual federal income taxes have you paid?

Mr. Galt: I was a little jealous when I was listening there.

The Chairman: You had better hire one of those other fellows.

Mr. Galt: We paid federal income tax in 1978 and we have not paid it since, but we were paying the federal PGRT for four of those years, which presumably is federal.

Mr. Attewell: What was PGRT?

The Chairman: It is the PGRT they were paying for their oil wells?

Mr. Galt: Yes. From 1981 to 1984.

Mr. Layton: It is consolidated tax.

Mr. Steve Browne (Vice-President, Investments, Sun Life Assurance Company of Canada): It might be pointed out that the only reason we are not still paying the PGRT is that it is abolished.

The Chairman: We have abolished the PGRT.

Mr. Attewell: Might I ask whether your company would be willing, if we design something very simple in terms of a schedule, as we discussed earlier, to show the impact of the proposals over the next five years in terms

[Translation]

15 p. 100 ne semble pas déraisonnable si le taux d'imposition minimal est de 19 p. 100.

M. Dukacz: Des contribuables au fédéral?

M. McCrossan: Oui.

M. Dukacz: À cet égard nous nous fions aux données fournies par le secteur, fondées sur la situation dans deux familles à faible revenu. On s'est inspiré directement du Livre blanc. Je crois qu'on étudie la moyenne ou. . .

Le président: Mais quel est le revenu des titulaires de contrats d'assurance-vie? Après tout, vous n'avez probablement pas beaucoup de titulaires qui ont un faible revenu.

M. Dukacz: Nous avons étudié les dossiers des nouveaux titulaires, les tendances décelées au cours des dernières années et le nombre de titulaires de contrats. Je crois que le nombre de titulaires dont le revenu familial s'élève à moins de 30,000\$ correspond aux chiffres qu'on vous a donnés ce matin ou ceux qui figuraient dans le mémoire présenté par le secteur, soit entre 65 et 70 p. 100.

M. J.R. Gardner (président, Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie): La différence statistique entre le revenu familial du titulaire moyen et celui du Canadien moyen, ne dépasse pas 2 p. 100.

M. Attewell: Avez-vous remporté le même succès que les autres chefs des secteurs de l'économie et que avez-vous su maintenir à un minimum les impôts payés? Pouvez-vous nous dire exactement ce qui s'est produit au cours des cinq dernières années. Combien avez-vous payé en impôt sur le revenu au gouvernement fédéral?

M. Galt: J'étais un peu jaloux lorsque j'ai entendu à quel point les autres s'en étaient bien tirés.

Le président: Peut-être devriez-vous embaucher un de ses représentants.

M. Galt: Nous n'avons pas payé d'impôt sur le revenu au niveau fédéral depuis 1978. Cependant, pendant quatre ans, nous avons payé la TRPG, supposément au palier fédéral.

M. Attewell: La TRPG? Qu'est-ce que c'était?

Le président: Il s'agit de la taxe qu'ils payaient pour leurs puits de pétrole?

M. Galt: C'est exact. Entre 1981 et 1984.

M. Layton: C'est une taxe unifiée.

M. Steve Browne (vice-président, Placements, Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie): Il serait bon de signaler que ce n'est que parce que cette taxe est abolie que nous ne la payons plus.

Le président: Nous avons aboli la TRPG.

M. Attewell: Seriez-vous disposés, si on vous laissait le temps, comme on l'a signalé plus tôt, à nous montrer quelle serait l'incidence de ces propositions au cours des cinq prochaines années, en ce qui a trait aux taux effectifs

[Texte]

of an effective tax rate. . . ? We do not intend to go into a lot of detail. This is similar to what Mutual Life. . . We can do this only on a volunteer basis. Would you give us some indication whether your company might supply the. . . required?

Mr. Galt: We would be happy to do it.

Mr. McCrossan: I might ask at this stage whether you have estimates of what the total tax rate will be at the end of the transition period. Have you done internal work at this stage?

Mr. Galt: We have done some. Is it a tax rate based on the taxable income?

Mr. McCrossan: I assume it is based on reported income.

Mr. Galt: Our reported income includes at the moment, in the last year or two, a very high proportion of flow-through of realized and unrealized gains. You just have to have a market turnaround and your income goes down about as fast as it went up. So your tax rates are, I think, more than—

Mr. McCrossan: What have you assumed about future capital gains? No future capital gains?

Mr. Galt: I am not sure what went into the figures.

Mr. Dukacz: We have assumed in our projections \$50 million a year of capital gains.

Mr. McCrossan: Is this on Canadian incomes?

Mr. Dukacz: Yes.

Mr. McCrossan: What sort of level of taxes do you end up with?

Mr. Galt: In 1991 it was \$86 million, which is about a 50% tax rate.

Mr. Gardner: I think it might be helpful just to refer to three of the percentages. . . the tax rates. Projecting ahead to 1991, under the assumption that the current regime stays in place, we are projecting 26%. In 1991, which is toward the end of the transition period under the new regime, we project 49%. Steve, I think you have calculated what it would be when the transition was over. Was it 41%?

Mr. Browne: Actually if you abstract from the recapture of reserves, the tax rate would drop down to about 35%, once you went through the transition period.

Mr. McCrossan: Is this federal, or federal and provincial?

Mr. Gardner: Federal only; no provincial.

Mr. McCrossan: So you are talking 35% plus 17%, which is about 50% after transition, combined federal and provincial?

[Traduction]

de taxation. . . ? On ne veut pas avoir trop de détails. C'est assez semblable à ce que les représentants de Mutual Life. . . Vous n'êtes pas tenus de le faire. Votre compagnie serait-elle disposée à nous donner ces renseignements?

M. Galt: Avec plaisir.

M. McCrossan: Savez-vous quel sera le taux d'imposition totale à la fin de la période transitoire? Est-ce que votre compagnie s'est penchée sur la question?

M. Galt: Oui, nous avons commencé à étudier cette question. S'agirait-il d'un taux d'imposition fondé sur le revenu imposable?

M. McCrossan: Je suppose qu'il serait fondé sur le revenu déclaré.

M. Galt: Notre revenu déclaré inclut, depuis un ou deux ans, de très importants gains matérialisés ou non matérialisés de nature accréditives. Il suffit d'un bouleversement du marché pour que votre revenu baisse aussi rapidement qu'il a augmenté. Ainsi, vos taux d'imposition sont, d'après moi, non seulement. . .

M. McCrossan: Quelles sont vos prévisions à l'égard des gains en capital? N'en avez-vous pas prévus?

M. Galt: Je ne sais pas vraiment de quoi on a tenu compte.

M. Dukacz: Dans nos prévisions, on a supposé que notre compagnie aurait environ 50 millions de dollars par année en gains en capital.

M. McCrossan: Il s'agit des revenus canadiens?

M. Dukacz: C'est exact.

M. McCrossan: Et quel est votre taux d'imposition?

M. Galt: En 1994, nous prévoyons payer 86 millions de dollars, soit environ 50 p. 100 d'impôt.

M. Gardner: Je crois qu'il serait utile de ne parler que de trois pourcentages. . . les taux d'imposition. Dans nos prévisions jusqu'en 1991, si le système actuel est maintenu, nous avons établi un taux de 26 p. 100. En 1991, soit vers la fin de la période de transition prévue dans le cas du nouveau régime, ce taux passerait à 49 p. 100. Steve, je crois que vous avez calculé à combien s'élèverait ce taux à la fin de la période de transition. Était-ce 41 p. 100?

M. Browne: En fait, si vous écarterez la récupération des réserves, le taux d'imposition diminuerait jusqu'à environ 35 p. 100, après la période de transition.

M. McCrossan: S'agit-il des impôts fédéraux ou des impôts fédéraux et provinciaux?

M. Gardner: Exclusivement des impôts fédéraux.

M. McCrossan: Donc, vous prévoyez un taux de 35 p. 100 plus 17 p. 100, soit un taux global fédéral-provincial d'environ 50 p. 100 après la période de transition?

[Text]

Mr. Dukacz: Yes, this is correct. It includes the investment tax. We have made no estimates of the sales tax.

• 1700

Mr. Gardner: It does not include the premium tax.

Mr. McCrossan: On page 11, number 3, you are recommending a lengthened period for the transition period for the reversal of reserves. Currently the proposal, as I recall it, is five years. I have two questions on that: What is the cost to your company of that particular cost and what time period would you recommend?

Mr. Dukacz: The cost over the period for us is just under \$50 million and I guess the period we would be suggesting is something like 10 years. As indicated in our brief, these reserves that are being recaptured have been built up over, say, 20 years in some cases. We also have made an estimate of the expected remaining lifetime of our existing block of business and that is upwards of, I believe, 15 years. Therefore, 10 years looks more reasonable than 5 years to us. We also looked at the level of tax in relation to what impact this would have on our ongoing operations and it seemed to us to be unduly disruptive to a smooth transition.

Mr. Galt: The amount under the proposal would be about \$17 million in 1992; \$17 million along with all the other taxes is quite a major amount in one year. It seems to us that spreading it out would be better.

Mr. Browne: I might just take an opportunity to correct the number I cited a few moments ago. The 35% tax rate I cited was on the assumption that tax reform goes forward, but it excluded the investment income tax and it was in the post-transition period. Setting aside the investment tax but putting in the other elements of tax reform and going beyond the transition period, you are still at a tax rate of some 35%. Including the investment income tax, it would therefore be the 40% or 41% range.

Mr. McCrossan: Is it just 6% for the investment tax?

Mr. Dukacz: Let me explain that one. In our projections we have calculated the investment tax according to a simple formula: the investment income credited to these exempt reserves. We did not follow the white paper proposal, so the number we are using here is probably one-third or one-quarter of what—

Mr. McCrossan: You did not go through the deduction process at all.

Mr. Dukacz: No. That is too much work. We figured it would be changed.

[Translation]

M. Dukacz: C'est exact. Cela inclut l'impôt sur les revenus de placement. Nous n'avons pas encore calculé les taxes de vente.

M. Gardner: Cela n'inclut pas la taxe sur les primes.

M. McCrossan: A la page 11 de votre mémoire, au troisième paragraphe, nous proposons de prolonger la période de transition sur laquelle doit être répartie la réduction des réserves déductibles. Si je ne me trompe, on propose cinq ans. Pouvez-vous me dire combien cette mesure coûtera à votre compagnie et quelle période de transition vous conviendrait?

M. Dukacz: Cela nous coûterait un peu moins de 50 millions de dollars; nous proposerions une période de dix ans. Comme nous l'avons signalé dans notre mémoire, ces réserves qui sont récupérées ont été accumulées pendant une longue période, dans certains cas vingt ans. Nous avons également estimé que la durée de vie restante de nos entreprises est d'un peu plus de 15 ans si je ne me trompe. Ainsi, il serait beaucoup plus raisonnable de prévoir une période de dix ans plutôt que de cinq ans. Nous avons également étudié le taux d'imposition et l'incidence que cela aurait sur nos activités? A notre avis, la période proposée ne permettrait pas une transition sans heurts.

M. Galt: Aux termes de cette proposition, ce montant s'élèverait à environ 17 millions de dollars en 1992; 17 millions de dollars qui viendraient s'ajouter à l'ensemble des autres taxes et impôts, cela représente beaucoup d'argent en une année. Nous croyons qu'il vaudrait mieux répartir ce montant.

M. Browne: J'aimerais corriger une petite erreur que j'ai faite tout à l'heure. J'ai dit que, s'il y avait réforme fiscale, il y aurait un taux d'imposition de 35 p. 100; mais cela excluait l'impôt sur les revenus de placements et portait sur la période suivant la transition. Si vous écarterez l'impôt sur les revenus de placements mais que vous teniez compte de tous les autres éléments de la réforme fiscale, après la période de transition, le taux d'imposition sera d'environ 35 p. 100. Si l'on inclut l'impôt sur les revenus de placements, ce taux passerait à 40 ou 41 p. 100.

M. McCrossan: Le taux d'imposition des revenus de placements ne s'élève qu'à 6 p. 100?

M. Dukacz: Je dois vous expliquer cette question. Dans nos prévisions, nous avons calculé l'impôt sur les placements en fonction du revenu découlant des placements qui sont crédités à ces réserves exclues. Nous n'avons pas suivi la proposition présentée dans le Livre blanc, et c'est pourquoi le chiffre dont nous nous servons représente peut-être un tiers ou un quart du. . .

M. McCrossan: Vous n'avez pas du tout suivi le processus de déduction.

M. Dukacz: Non. C'est trop compliqué. De toute façon on était convaincu que ce serait modifié.

[Texte]

Miss Nicholson: The other briefs we have been hearing all day have stressed that the insurance companies are ready to pay more taxes but want a level playing field as between different financial intermediaries. Is that your position, too?

Mr. Galt: It is very important to us to have a level playing field for the types of products on which we are competing with the other financial institutions.

Miss Nicholson: Are you then prepared to bite the bullet and do what the others did not do, which was tell us how the banks and trusts should be taxed?

Mr. Galt: It is tempting to guess, but we are not experts on the bank and trust company businesses. I do not really think we are in a position to say how they should be taxed.

Miss Nicholson: If your proposals and those of the other insurance companies today were to be accepted, it will mean a shortfall in revenue. For instance, the Department of Finance was reckoning to capture \$250 million in the Canadian investment income.

How would you propose that be made up—or to put it another way, because that is not your only recommendation here which would result in a loss of revenue to the Treasury, have you any proposals for where that money might be found?

Mr. Galt: I think we know even less about the taxation of other non-financial companies. There are a lot of corporations in Canada and a lot of different industries, and we were surprised to find that we were going to pay half; we are not even one of the largest industries. However, as to how it should be spread, I have no idea. If you spread it equally, it would be pretty thin.

• 1705

Mr. Layton: Mr. Chairman, the witness has anticipated my question. I was taken earlier by the remark in your testimony that there was already a process to reverse the tendency for insurance companies, yours included, to not pay tax in the future. I was going to ask for data on it and ask for a comparison with what would come about as a result of reform. I think in the request made by my colleague, Mr. Astley, you have agreed to provide us with some information. I think it will help this committee address if it is fair. I am happy you have agreed to provide the information. There is no other question to be posed. We will wait for the numbers.

The Chairman: You are paying the provinces a premium tax, depending on the premiums sold or collected in a particular province. It is how you pay your provincial tax. If we were to design a tax on a federal basis

[Traduction]

Mme Nicholson: Les autres témoins que nous avons entendus aujourd'hui ont dit que les compagnies d'assurances étaient disposées à payer plus d'impôt mais qu'elles veulent que tout comme les intervenants du secteur des finances, tout le monde respecte les mêmes règles. Est-ce que c'est ce que vous pensez également?

M. Galt: Oui, nous croyons qu'il est très important que les institutions financières avec lesquelles nous sommes en concurrence respectent les mêmes règles du jeu.

Mme Nicholson: Etes-vous disposé à prendre votre courage à deux mains et à faire ce que les autres n'ont pas osé faire, soit nous dire quels impôts devraient payer les banques et les sociétés de fiducie?

M. Galt: Ce serait intéressant d'essayer de deviner ces taux d'imposition, mais nous ne connaissons pas très bien les activités des banques et des sociétés de fiducie. Je ne crois pas vraiment que nous soyons en mesure de vous dire quelles sortes d'impôts elles devraient payer.

Mme Nicholson: Si vos propositions et celles des autres compagnies d'assurances étaient adoptées, il y aurait un manque à gagner. Par exemple, le ministère des Finances prévoyait tirer 250 millions de dollars des revenus de placements canadiens.

Comment pourrait-on combler ce déficit—après tout ce n'est pas la seule recommandation que vous ayez présentée et qui entraînerait un manque à gagner pour le ministère des Finances. Où pourrait-on trouver l'argent qui nous manque?

M. Galt: Je crois que nous en connaissons encore moins sur les impôts payés par les autres compagnies non financières. Il y a toutes sortes de sociétés et de secteurs d'activité au Canada, et nous avons été surpris de constater que c'était nous qui devrions payer la moitié de l'argent nécessaire. Nous ne sommes pas un des secteurs les plus importants. Toutefois, quant à la façon de répartir le fardeau, je ne sais que dire. Si vous le répartissiez d'une façon égale, ce fardeau serait très léger.

M. Layton: Monsieur le président, le témoin a répondu à ma question avant que je ne la pose. Vous avez dit dans votre introduction qu'il existait déjà un système qui visait à renverser la situation et à faire en sorte que les compagnies d'assurances paient des impôts à l'avenir. J'allais vous demander des données et vous demander de comparer la situation actuelle à celle qui existerait après la réforme. Je crois qu'en réponse à ce que vous a demandé mon collègue, M. Astley, vous avez accepté de nous fournir des renseignements. Je crois que cela permettra au Comité de décider si vraiment la situation est juste. Je suis heureux que vous ayez accepté de nous fournir ces renseignements. Je n'ai pas d'autre question à poser. Il faudra attendre ces chiffres.

Le président: Vous versez aux provinces des impôts sur les primes et le montant versé dépend des primes vendues ou reçues dans une province donnée. C'est ainsi que vous payez vos impôts provinciaux. Si l'impôt fédéral était

[Text]

which had a relationship to your assets—most companies are showing a return of 50¢ to 60¢ or 75¢ to \$1 per \$100 worth of assets—would that seem to be a fair way of calculating what might be called an alternate minimum tax?

Mr. Galt: Have we done any work on that?

Mr. Dukacz: It is convenient and simple, but it does raise—

The Chairman: It is difficult to avoid.

Mr. Dukacz: If you are trying to influence the basis for valuing assets, perhaps it is fair. There are some problems. What do you do with pension business? You would be taxing pension business which up to now has always been exempt from taxation. We have assets supporting pension business. There is a question of retroactivity. You have heard today how industry responds to retroactive taxation.

The Chairman: I am wondering about it. Retroactivity is most interesting. Retroactively you have not paid any tax; perhaps proactively you should pay some tax for the retroactive lack of paying tax.

Mr. J.D. McNeil (Deputy Chairman, Sun Life Assurance Company of Canada): Mr. Chairman, I think a tax on assets is wrong in principle. You said this morning that we tax income and not assets. I think that position—

The Chairman: I talked about a possible alternate minimum tax calculation. I am bouncing it off you to find your reaction.

Mr. McNeil: You will possibly be taxing people who are losing money and that strikes me as pretty unreasonable.

Mr. Galt: It is difficult to picture how it would affect the banks.

The Chairman: They may all report their profits based on 50¢ or 60¢ on \$100 worth of assets. They seem to measure their performance that way. Would it be a reasonable way of doing it? I was taking a look at 17.17¢. It might be a realistic alternate to minimum tax. It is the basic low rate of tax for ordinary Canadians.

Mr. Galt: I think if we were competitive with banks and trust companies, if we were competitive for pension funds with pension fund managers and if it is a level playing field, perhaps it is at least worth looking at.

The Chairman: Are there any other questions? Thank you very much. It was an excellent presentation. Thank you for coming.

[Translation]

perçu en fonction de vos avoirs—la majorité des compagnies ont des gains de 50, 60 ou 75c. ou de même 1\$ par 100\$ d'avoirs—est-ce que d'après vous cela serait une façon plus juste de calculer ce qu'on pourrait appeler une nouvelle option d'impôt minimal?

M. Galt: Vous voulez savoir si on a étudié la question?

M. Dukacz: C'est pratique et simple, mais. . .

Le président: C'est assez difficile à éviter.

M. Dukacz: C'est peut-être juste si vous essayez de jouer sur la façon dont on évalue les avoirs. Il existe certains problèmes. Que faites-vous des caisses de retraite? Comment exiger des impôts d'une compagnie qui n'a jamais payé d'impôts au titre de ces caisses de retraite? Certains de nos avoirs appuient justement le secteur des revenus de retraite. Et il y a également le problème de la rétroactivité. Nous avons appris aujourd'hui quelle est la réaction du secteur à l'égard des impôts rétroactifs.

Le président: Oui, je me pose des questions là-dessus. La rétroactivité est une question fort intéressante. Sur le plan rétroactif, vous n'avez pas à payer d'impôt? Peut-être qu'à l'avenir devriez-vous payer certains impôts simplement parce que vous n'avez pas payé d'impôts par le passé.

M. J.D. McNeil (président adjoint, Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie): Monsieur le président, je crois que le principe d'une taxe sur les avoirs est inacceptable. Vous avez dit ce matin que l'on demandait un impôt sur le revenu et non sur les avoirs. Je crois que. . .

Le président: J'ai dit qu'il était impossible de trouver une nouvelle façon de calculer l'impôt minimum. C'est simplement des idées que je vous donne pour savoir quelle sera votre réaction.

M. McNeil: Il se pourrait ainsi que vous imposiez des gens qui perdent de l'argent; à mon avis ce n'est pas raisonnable.

M. Galt: Il est assez difficile de savoir quelle sorte de répercussions cela aura pour les banques.

Le président: Elles disent peut-être toutes que leurs profits représentent 50c. ou 60c. par 100\$ d'avoirs. C'est ainsi qu'elles semblent évaluer leur rendement. Est-ce que cela serait une façon raisonnable de procéder? J'étudiais 17.17c. Il s'agirait peut-être d'une façon raisonnable et réaliste d'établir un impôt minimum. Il s'agit du taux d'imposition de base du citoyen moyen.

M. Galt: Oui, il faudrait peut-être étudier cette proposition si nous étions en mesure de concurrencer les banques et les sociétés de fiducie, et les sociétés qui s'occupent de la gestion des caisses de retraite. Evidemment, tout le monde devrait respecter les mêmes règles du jeu.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Merci beaucoup. Votre mémoire était excellent. Merci d'être venu.

[Texte]

The meeting is adjourned until 7.30 p.m. when we have the Canadian Bankers Association, followed by the Canadian Teachers' Federation.

[Traduction]

La séance est levée jusqu'à 19h30; nous accueillerons ce soir l'Association des banquiers canadiens et la Fédération des enseignants du Canada.

From Life Underwriters Association of Canada:

Robert Templeton, Chairman and Chief Executive Officer;

Karl Keihack, Vice-President, Taxation;

Floyd Murphy, Chairman of the Taxation and Legislation Committee.

From Sun Life Assurance Company of Canada:

Thomas Galt, Chairman;

Jules Dukadz, Assistant Vice-President, Taxation and Research;

John Gardner, President;

Steve Browne, Vice-President, Investments;

John McNeil, Deputy Chairman.

De l'Association des assureurs-vie du Canada:

Robert Templeton, président du Conseil d'administration et directeur général;

Karl Keihack, vice-président, Relations avec les gouvernements;

Floyd Murphy, président du Comité de la fiscalité et de la législation.

De la Sun Life du Canada compagnie d'assurance-vie:

Thomas Galt, président;

Jules Dukadz, vice-président adjoint, Fiscalité et recherche actuarielle;

John Gardner, président;

Steve Browne, vice-président, Placements;

John McNeil, président délégué.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Life and Health Insurance Association:

Earl H. Orser, Chairman;

Robin B. Leckie, Chairman, Task Force on Tax Policy;

Gerald Devlin, President;

James Witol, Vice-President.

From Mutual Life of Canada:

Jack Masterman, President and Chief Executive Officer;

Austin Fricker, Vice-President, Finance;

Robert Astley, Executive Vice-President.

From London Life Insurance Company:

Earl Orser, President and Chief Executive Officer;

Norman Epp, Vice-President.

From Manufacturers Life Insurance Company:

E. Sidney Jackson, Chairman of the Board;

Robin B. Leckie, Senior Vice-President and Chief Actuary;

H. David Allen, Vice-President and Chief Financial Officer, Canadian Operations.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes:

Earl H. Orser, président;

Robin B. Leckie, président; Groupe de travail sur la politique fiscale;

Gerald Devlin, président;

James Witol, vice-président.

De la Mutuelle du Canada:

Jack Masterman, président et directeur général;

Austin Fricker, vice-président, Finances;

Robert Astley, vice-président exécutif.

De la compagnie d'assurance London Life:

Earl Orser, président et directeur général;

Norman Epp, vice-président.

De la compagnie d'assurance-vie Manufacturers:

E. Sidney Jackson, président du Conseil d'administration;

Robin B. Leckie, vice-président principal et actuaire en chef;

H. David Allen, vice-président et directeur financier en chef, Affaires canadiennes.

(Suite à la page précédente)

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 92

Thursday, September 3, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 92

Le jeudi 3 septembre 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finance and Economic Affairs

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livre blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 3, 1987

(118)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 7:35 o'clock p.m. this day, in Room 269 (West Block) the Acting Chairman, Bill Attewell, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan and Aileen Nicholson.

In attendance: From the Committee's Research Staff: C. David Weyman, Research Director (Tax Reform); H. Bert Waslander, Research Director; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer and Barbara MacKay, Research Officers.

Witnesses: From the Canadian Bankers' Association: Robert M. MacIntosh, President; A.G. Kenyon, Senior Vice-President, Taxation, Canadian Imperial Bank of Commerce; Al Cooper, Vice-President and Director, Financial Affairs. *From the Canadian Teachers' Federation:* Sheena Hanley, President; Wilfred Brown, Director Economic Services; Stirling McDowell, Secretary General.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70*).

Robert MacIntosh made an opening statement, and with the other witnesses answered questions.

At 8:52 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 8:57 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Sheena Hanley made an opening statement, and with the other witnesses answered questions.

At 9:42 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 SEPTEMBRE 1987

(118)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 19 h 35, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Bill Attewell, (*président suppléant*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Robert E.J. Layton, W. Paul McCrossan et Aileen Nicholson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: C. David Weyman, directeur de recherche (réforme fiscale); H. Bert Waslander, directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer et Barbara MacKay, attachés de recherche.

Témoins: De l'Association des banquiers canadiens: Robert M. MacIntosh, président; A.G. Kenyon, premier vice-président, Service fiscal, Banque canadienne impériale de commerce; Al Cooper, vice-président et directeur, Affaires financières. *De la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants:* Sheena Hanley, présidente; Wilfred Brown, directeur des Services économiques; Stirling McDowell, secrétaire général.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule no 70*).

Robert MacIntosh fait une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 20 h 52, la séance est suspendue.

À 20 h 57, la séance reprend.

Sheena Hanley fait une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À 21 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Thursday, September 3, 1987

• 1935

The Acting Chairman (Mr. Attewell): We are resuming our consideration of our hearings on tax reform under Standing Order 96(2).

Our first witness this evening is the Canadian Bankers' Association. Representing the Canadian Bankers' Association is Dr. Robert M. MacIntosh, President; A.G. Kenyon, Senior Vice-President, Taxation; Mr. Al Cooper, Director of Financial Affairs; and Mr. Richard Barnowski, Assistant Director of Financial Affairs. Welcome.

Dr. MacIntosh, we have been operating on the five-minute rule. You get five minutes to tell us how great the government is and how well you like tax reform, and then we open it up to questioning.

Dr. Robert M. MacIntosh (President, Canadian Bankers' Association): Mr. Chairman, it would take me hours to tell how great the government is. So since you are—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): We do not want you to go all out, though. Just five minutes.

Dr. MacIntosh: All right. In that case, I will simply read our summary at the very beginning of our brief, which I believe is in the hands of all the members of the committee.

The CBA supports the objectives which the tax reform proposals are intended to meet: fairness, competitiveness, simplicity, consistency and reliability. This submission addresses those proposals which apply to banks and other financial institutions and which do not appear to be consistent with the objectives of tax reform.

The CBA's primary concern is with the curtailment of tax deductions in respect of loan losses. Firstly, the application of a prescribed recovery rate to reduce the specific provisions of financial institutions is inequitable in that the same proposal will not be applied to the debts owing to non-financial institutions.

Secondly, certain losses which could be provided for under the pre-reform rules may be claimed now only in the event a loss is formally realized. Financial institutions should be permitted to provide for these losses because the loss in value in fact occurs some time before all the legal steps to formally realize the loss have been completed.

Finally, by removing the discretionary authority of the Superintendent of Financial Institutions with respect to determining the amount of loan losses which will be

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le jeudi 3 septembre 1987

Le président suppléant (M. Attewell): Nous reprenons nos audiences sur la réforme fiscale, conformément à l'article 96(2) du Règlement.

Notre premier témoin, ce soir, est l'Association des banquiers canadiens, représentée par M. Robert M. MacIntosh, président; M. A.G. Kenyon, premier vice-président, Service fiscal; M. Al Cooper, directeur, Affaires financières; et M. Richard Barnowski, directeur adjoint, Affaires financières. Bienvenue à tous.

Monsieur MacIntosh, nous fonctionnons selon la règle des cinq minutes. Vous avez cinq minutes pour nous dire tout le bien que vous pensez du gouvernement et de la réforme fiscale, puis vous vous soumettez aux questions.

M. Robert M. MacIntosh (président, Association des banquiers canadiens): Monsieur le président, il me faudrait des heures pour dire tout le bien que je pense du gouvernement. Alors, étant donné que vous... .

Le président suppléant (M. Attewell): On ne vous demande pas d'en faire trop. Simplement cinq minutes.

M. MacIntosh: Très bien. Dans ce cas, je vais me contenter de lire le sommaire qui se trouve au début de notre mémoire, dont tous les membres du Comité ont, je crois, un exemplaire.

L'ABC appuie les objectifs que le gouvernement entend réaliser dans le cadre de sa réforme fiscale: égalité, compétitivité, simplicité, uniformité et fiabilité. Dans le présent mémoire, elle se penche sur les propositions qui touchent les banques et les autres institutions financières et qui ne semblent pas conformes aux objectifs de la réforme fiscale.

En tête de liste des préoccupations de l'ABC, on trouve la réduction des déductions d'impôt à l'égard des pertes sur prêts. D'une part, l'application d'un taux de recouvrement réglementaire en vue de réduire les provisions spécifiques des institutions financières est injuste, car la même proposition ne s'appliquerait pas aux créances des institutions non financières.

D'autre part, certaines pertes à l'égard desquelles les banques pouvaient établir des réserves, avant la réforme fiscale, ne peuvent maintenant être déduites qu'au moment de leur matérialisation. Il devrait être permis aux institutions financières d'établir des réserves à l'égard de ces prêts, car la perte de valeur se produit en fait avant que toutes les étapes judiciaires de la matérialisation de la perte soient terminées.

Par ailleurs, en enlevant au surintendant des institutions financières son autorité discrétionnaire à l'égard de l'établissement du montant des pertes sur prêts

[Texte]

deductible for tax purposes, the government is adding needless complexity and uncertainty to the process.

The tax reform proposals dealing with reporting and compliance have added complexity, unfairness and costly administration to the provisions of the Income Tax Act without, in the CBA's view, materially reducing the opportunities for non-compliance with the act.

Although we focus our comments on those aspects of income tax reform with which the banks have particular concerns, the banking industry is generally supportive of the principles embodied in the income tax reform proposals, particularly that of reducing the influence of taxation on prudent business decisions. In our view, there should be synergy between taxation policy, the economic substance of transactions, and the manner in which business must account for those transactions.

Mr. Chairman, that summarizes our statement. Rather than take the time of the committee now—I know you are pressed for time—that is all we will start off with.

Mr. Cassidy: Dr. MacIntosh, I welcome you here. I am not sure if we will be able to deal with all of the concerns in the course of an hour, but I wanted first to say that one of the items I had not picked up in the white paper initially, but which in fact is proving to be a very substantial cost to taxpayers, is the announcement in the white paper about the government's treatment of reserves for loans made to borrowers in 34 heavily indebted countries.

The specific reference is in the section on tax treatment of doubtful debts related to banks:

Similarly, a full deduction will be allowed for the general provisions required by the Inspector General of Banks with respect to loans made to borrowers in a group of 34 heavily indebted countries.

There are about 30 words in that sentence, and I would guess that each word is probably worth about \$10 million or \$15 million to the taxpayer. It is an example of how, with the stroke of a pen, the tax treatment can be given to institutions such as yours, which in fact is very costly.

• 1940

As you are of course aware, the government decided to advance that and rather than allow this in the 1988 tax year, as I presume was intended in the white paper, they have now advanced it to the 1987 tax year. And rather than have those anticipated losses recognized by reserves, which would then be averaged over five years, it has all come forward at once and has then been brought forward an additional year.

[Traduction]

qui sera admissible aux fins de l'impôt, le gouvernement complique inutilement la question, tout en créant un climat d'incertitude générale.

Les propositions de réforme fiscale relatives à la déclaration de renseignements et au respect de la loi contribuent à accentuer la complexité, l'injustice et le coût de l'application des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu sans, de l'avis de l'ABC, atténuer de façon appréciable les risques de non-respect de la loi.

Si nos observations sont axées sur les aspects de la réforme fiscale qui préoccupent particulièrement les banques, nous désirons néanmoins souligner que le secteur bancaire appuie de façon générale les principes sous-tendant le projet de réforme fiscale, plus particulièrement l'objectif de réduire l'incidence fiscale sur les décisions d'affaires dictées par la prudence. A notre avis, il devrait y avoir une synergie entre la politique fiscale, le fondement économique des transactions et la façon dont les entreprises doivent rendre compte de ces transactions.

Voilà qui résume notre position, monsieur le président. Je vais m'arrêter là, étant donné que je sais que vous êtes pressés par le temps.

M. Cassidy: Bienvenue, monsieur MacIntosh. Je ne suis pas certain que nous aurons assez d'une heure pour passer en revue toutes les questions, mais j'aimerais tout d'abord souligner un aspect que je n'avais pas relevé au départ dans le Livre blanc et qui, en fait, s'avère très coûteux pour les contribuables. Il s'agit du traitement, annoncé par le gouvernement, des provisions au titre des prêts consentis aux emprunteurs de 34 pays lourdement endettés.

Le passage concerné se trouve à la section relative au régime fiscal des créances douteuses:

De même, on autorisera la déduction complète des provisions générales dont la constitution est exigée par l'inspecteur général des banques à l'égard des prêts dont le bénéficiaire fait partie d'un groupe de 34 pays très endettés.

Cette phrase contient une trentaine de mots qui doivent coûter entre 10 et 15 millions de dollars aux contribuables. Cela prouve que, d'un simple trait de plume, on peut consentir à des établissements comme le vôtre un traitement fiscal qui s'avère en fait très coûteux.

Comme vous le savez sans doute, le gouvernement a décidé de devancer l'application de cette mesure et, plutôt que de la faire entrer en vigueur au cours de l'exercice 1988, comme cela était probablement prévu dans le Livre blanc, il prévoit désormais de l'appliquer durant l'exercice 1987. D'autre part, plutôt que d'imputer ces pertes anticipées sur les réserves et de les étaler sur une période de cinq ans, le gouvernement les prend en compte immédiatement et devance d'un an l'application de cette mesure.

[Text]

Just for our information, has the CBA an estimate of the actual cost to the treasury of this particular concession made by the superintendent and by the Minister of Finance? In other words, how much less tax will the banks have to pay because they are being allowed to take these reserves all at once at the higher tax rates that prevail this year as opposed to after tax reform.

Dr. MacIntosh: Mr. Cassidy, your assumption that there is a concession is quite wrong. There is no concession. It is a standard practice under the Income Tax Act to allow deductions for tax purposes which are consistent with the rules of the Superintendent of Financial Institutions. That has always been the case.

It is standard practice in our jurisdiction and in every jurisdiction to deduct losses when you calculate taxes. After all, the Government of Canada and any revenue collector shares in the revenue when there are profits. There is certainly no regime where the losses are not likewise shared in the tax-collecting process. That is a normal practice. I want to make it quite clear that there is absolutely no concession whatever to the banks which is not a standard practice of tax policy here or in any other jurisdiction.

Since you are raising this issue, I want to review the process that has occurred here and clear the air about exactly what is going on. As a result of the rules imposed by the former Inspector General of Banks, now the Superintendent of Insurance, the Canadian banks had accumulated a reserve on the 34 countries—it was originally 32 countries, but that is not a material factor—of about 15% by mid-1987. Last year-end the number was about 12%. I am talking about the big six banks. By this year-end the average number was about a 15% reserve on the aggregate loans to the 34 less-developed countries concerned.

Those rules were established by the Superintendent of Financial Institutions, and the target which had already been decided before this year came around was 18% or 20% by the end of October 1989.

Two things happened in the last year. The first thing was that Brazil defaulted on interest payments on all its commercial bank debt to 109 banks, I think it is, in the world. This created something which had not previously been the case, because all the other LDCs—or practically all the other LDCs, at least those of consequence—were and still are paying the interest on their debts.

The second thing that happened was that Citicorp in New York, which is, as you know, one of the largest banks in the world, decided to make a very large provision—I think it occurred about February—of \$3 billion on which they have received some tax benefits. The result of this was that the climate of opinion in the international financial markets around the world was that everyone would have to do more or less the same.

[Translation]

Pour notre propre information, j'aimerais vous demander si l'ABC a évalué le coût réel que représente, pour le Trésor public, cette concession faite par le surintendant et le ministre des Finances. Autrement dit, combien d'impôt les banques vont-elles épargner grâce à cette mesure qui leur permet de disposer dès maintenant de ces réserves aux taux d'imposition plus élevés qui prévalent cette année, par opposition aux taux qui seront pratiqués après la réforme fiscale?

M. MacIntosh: Monsieur Cassidy, vous avez tort de croire que les banques bénéficient d'une concession fiscale. Il n'y a pas de concession. La Loi de l'impôt sur le revenu autorise les déductions aux fins d'impôt qui sont conformes aux règles établies par le surintendant des institutions financières. Cela a toujours été le cas.

Notre secteur, comme les autres, a de tout temps été autorisé à déduire les pertes lors du calcul de l'impôt. Après tout, le gouvernement du Canada et le percepteur qui encaisse les recettes participent aux bénéfices, lorsqu'il y en a. Il n'existe aucun régime fiscal qui ne partage pas les pertes lors de la collecte de l'impôt. Cela est tout à fait normal. Je veux qu'il soit tout à fait clair que les banques ne bénéficient d'aucune concession spéciale et qu'il s'agit là d'une pratique normale de politique fiscale dans notre secteur comme dans tous les autres.

Puisque vous soulevez la question, je vais revenir sur ce qui s'est passé et mettre les choses au clair. Suite aux règlements imposés par l'ancien inspecteur général des banques, désormais le surintendant des assurances, les banques canadiennes ont accumulé une réserve pour 34 pays—à l'origine, il y en avait 32, mais cela n'a pas d'importance—une réserve d'environ 15 p. 100 vers le milieu de 1987. À la fin de l'année dernière, la réserve était d'environ 12 p. 100. Je parle des six grandes banques. Vers la fin de l'exercice, elles avaient accumulé une réserve d'environ 15 p. 100 sur l'ensemble des prêts consentis aux 34 pays moins développés en question.

Ces règles avaient été établies par le surintendant des institutions financières, et l'objectif que l'on s'était déjà fixé avant cette année visait un chiffre de 18 ou 20 p. 100 d'ici à la fin du mois d'octobre 1989.

L'an dernier, deux événements se sont produits. Tout d'abord, le Brésil a suspendu le paiement des intérêts sur l'ensemble de sa dette à 109 banques commerciales réparties à travers le monde. Cette décision du Brésil était sans précédent, puisque tous ou pratiquement tous les pays moins développés parmi les plus importants continuent de payer les intérêts.

Le deuxième événement, c'est que la banque Citicorp, de New York, qui est, comme vous le savez, une des plus grandes banques du monde, a décidé de constituer une très grande provision de 3 milliards de dollars pour laquelle elle a obtenu certains avantages fiscaux. Je pense que cela s'est passé au mois de février. Cela a eu pour effet de laisser entendre sur les marchés financiers internationaux que tout le monde devrait plus ou moins en faire autant.

[Texte]

The Canadian banks have in fact now gone further than Citicorp did because of the rules of the Superintendent of Financial Institutions, which I will come to. The Citicorp provision was \$3 billion on four countries. As a result of that, the competitive position of other banks in the United States was seen to be threatened in the marketplace and the other large banks in the U.S. had to start doing the same sort of thing. By the same token, the British banks had to do the same sort of thing, and they began from a level on the average lower than ours. The Japanese banks were also at a somewhat lower level than we had gone to. They were only at about 5% at that time.

• 1945

The Japanese government's method of dealing with this was to require the Japanese banks to create a sort of a conglomerate institution. They set it up in the Cayman Islands, and they have thrown all their Third World debt into that conglomerate and got a tax deduction for it from the Japanese government.

In Germany and Switzerland the reserves were always higher than they were in the other countries for a number of reasons. I do not think on the average their loans were percentage-wise as high, at least not in Latin America, although that would be quite different if you are talking about Poland, where one of the German banks has \$3 billion in loans—Dresdner Bank has \$3 billion in loans.

In Latin America our primary concern... the 34 countries we are dealing with are primarily there, and the German and Swiss banks have a tremendous tax shelter compared to the Canadian banks. The German and Swiss banks have inner reserves, undisclosed inner reserves, still, which we used to have here 40 years ago, 40, 45 years ago. We had undisclosed inner reserves even 35 years ago, which would help you take a hit. A hit like this can be absorbed by their banks because of their ability to rest on their inner reserves of great size, which are tax-sheltered. The British have clearly done an arrangement whereby the Bank of England is making arrangements bank by bank with its banks, with no public disclosure of the numbers tax-sheltered.

Now the French banks and the other banks on the continent, Italian banks—

Mr. Cassidy: I want to remind you of the question, which is—

Dr. MacIntosh: I am dealing with the question, Mr. Cassidy, if you will let me finish with it.

[Traduction]

Dans un sens, les banques canadiennes sont allées encore plus loin que Citicorp, grâce aux règles imposées par le surintendant des institutions financières, règles auxquelles je reviendrai plus tard. Citicorp a constitué une provision de 3 milliards de dollars pour quatre pays. En conséquence, la position concurrentielle des autres banques américaines paraissait menacée, et les autres grandes banques des États-Unis n'avaient d'autre choix que d'emboîter le pas à Citicorp. De leur côté, les banques britanniques ont dû procéder de la même manière, mais elles ont commencé, en général, à un niveau plus bas que le nôtre. Quant aux banques japonaises, elles se trouvaient également à un niveau inférieur au nôtre, soit seulement 5 p. 100 environ à l'époque.

La méthode appliquée par le gouvernement japonais en réponse à cette situation consistait à demander aux banques japonaises de constituer une sorte de conglomérat. Elles ont établi ce conglomérat dans les îles Caïmans, y ont groupé toutes leurs dettes du Tiers monde et ont obtenu une déduction fiscale à ce titre de la part du gouvernement japonais.

En Allemagne et en Suisse, les réserves ont toujours été, pour un certain nombre de raisons, beaucoup plus élevées que dans les autres pays. Je ne pense pas que leurs prêts étaient, en moyenne, aussi élevés en termes de pourcentage, tout au moins en Amérique latine, bien que cela ne soit peut-être pas exact si l'on prend le cas de la Pologne, à qui une des banques allemandes avait consenti des prêts de l'ordre de 3 milliards de dollars... La *Dresdner Bank* avait consenti des prêts de 3 milliards de dollars.

L'Amérique latine est en tête de liste de nos préoccupations... Les 34 pays en question s'y trouvent, et les banques allemandes et suisses disposent d'un énorme abri fiscal par rapport aux banques canadiennes. Les banques allemandes et suisses ont des réserves internes, dont la valeur n'a pas encore été divulguée, qui sont à peu près de l'ordre de celles que nous avions il y a 40 ou 45 ans. Il y a seulement 35 ans, nous avions des réserves internes non divulguées qui nous permettaient d'encaisser les coups durs. Les banques suisses et allemandes ont d'énormes réserves internes non imposées auxquelles elles peuvent avoir recours dans des situations délicates comme celle-ci. Les Britanniques ont mis au point une formule en vertu de laquelle la *Bank of England* conclut des ententes avec chacune de ses banques, tandis que les montants qui bénéficient de l'exonération fiscale ne sont pas divulgués.

Pour ce qui est des banques françaises et des autres banques continentales, les banques italiennes...

M. Cassidy: J'aimerais vous rappeler que la question était la suivante...

M. MacIntosh: Je réponds à votre question, monsieur Cassidy, laissez-moi seulement le temps de finir.

[Text]

I think it is fair to say that in general the level of financial disclosure about the situation in Europe is far less than we have in North America. It is very difficult to know.

I might say that the issue of making reserves in those countries has not been politicized as it is being here by you. It is not being politicized in the United States or in Britain or in France or in Germany or in Switzerland or in Japan, but in Canada it gets politicized. Those countries, their governments, perceive the need to see that the huge one-time provisions made on this Third World debt are handled in the best way to keep their banking system sound. I put it to you, sir, that this country too has an equal concern in that subject.

The Canadian banks participate in the world market in competition with all those banks from those countries—Citicorp, Deutsche Bank, Dresdner, Lloyds, Natwest—all of them. The quality of credit of the Canadian banks is looked at in the eyes of the world market in comparison with those banks. Analysts around the world and the investors around the world and the depositors look at the Canadian banks in that context.

Our Superintendent of Financial Institutions concluded that we had to do the same thing as was being done elsewhere, otherwise Canadian banks would be perceived to be unrealistic in their recognition of possible losses on Third World debt. For that reason he really insisted that the Canadian banks establish a reserve between 30% and 40%, and do it now.

The banks, the "big six" banks, have now moved to an average of 37% from where they were, which was about 15%, at the beginning of the summer. This brings the Canadian banks up to a level at least as high as that of banks in the U.S., the U.K., and most of Western Europe, but not as high as the German and the Swiss banks.

The point is that the Superintendent of Financial Institutions has, and has always had, the authority to decide the prudential rules which would apply in Canada. Those prudential rules, Mr. Cassidy, are of concern to all Canadians. We want a sound financial system.

• 1950

Canadians keep something like 45% of their personal savings in the Canadian banking system. We do not want to perceive that the large banks in this country are in the condition of Principal Investments, in Alberta, or of the CCB and Northland, if you like. It is a matter of overriding concern to the Government of Canada and to the people of Canada that this should be the case. For that reason the Minister, or the superintendent, decided the reserves should be at that level, and they have been put at that level. That is a tax-deductible expense, the same as any other loan loss of any taxpayer in the country.

[Translation]

Je pense que l'on peut affirmer que, de manière générale, les normes de divulgation financière sont beaucoup moins sévères en Europe qu'elles ne le sont en Amérique du Nord. C'est très difficile de savoir.

Je dois préciser que ces pays ne politisent pas la question des réserves comme vous le faites ici. Aux États-Unis, en Grande-Bretagne, en France, en Allemagne, en Suisse ou au Japon, personne ne politise cette question. Il n'y a qu'au Canada que cela se fait. Les gouvernements de ces pays estiment qu'il est nécessaire de s'assurer que les énormes provisions qui ont été faites à un moment donné relativement à la dette du Tiers monde sont traitées de la meilleure manière possible, afin de protéger la viabilité des systèmes bancaires. Je peux vous dire, monsieur, que le Canada a, lui aussi, les mêmes préoccupations.

Les banques canadiennes font concurrence, sur le marché mondial, aux banques de tous ces pays: Citicorp, Deutsche Bank, Dresdner, Lloyds, Natwest, etc. Sur le marché mondial, on compare la qualité du crédit des banques canadiennes à celui qu'offrent ces banques. A travers le monde, les analystes, les investisseurs et les déposants jaugent les banques canadiennes en tenant compte de tels éléments.

Notre surintendant des institutions financières a conclu que nous devons appliquer les mêmes règles qu'ailleurs, afin d'éviter que les banques canadiennes passent pour être peu réalistes vis-à-vis des pertes dont elles risquent d'être victimes dans les pays du Tiers monde. C'est pour cette raison qu'il a demandé que les banques canadiennes constituent dès maintenant une réserve de 30 à 40 p. 100.

Les six grandes banques disposent en moyenne de réserves de 37 p. 100, alors qu'elles étaient de 15 p. 100 seulement au début de l'été. Grâce à ces réserves, les banques canadiennes sont désormais à peu près au même niveau que les banques des États-Unis, du Royaume-Uni et de la plupart des pays d'Europe occidentale, mais elles sont loin derrière les banques allemandes et suisses.

Le fait est que le surintendant des institutions financières a, comme cela a toujours été le cas, le pouvoir de définir les règles de prudence qui doivent s'appliquer au Canada. Ces règles de prudence, monsieur Cassidy, sont dans l'intérêt de tous les Canadiens. Nous voulons un système financier sain.

Les Canadiens confient environ 45 p. 100 de leurs économies personnelles aux banques canadiennes. Nous ne voulons pas donner l'impression que les grandes banques du pays sont dans la même situation que *Principal Investments*, en Alberta, ou qu'elles vont connaître un sort identique à celui de la Banque commerciale canadienne et de la Norbanque, si vous préférez. Le gouvernement et le peuple du Canada ne veulent à aucun prix que cela se passe ainsi. Pour cette raison, le ministre, ou le surintendant, a décidé que les réserves devraient atteindre le niveau prescrit, et cette décision a été mise en application. Cette dépense est

[Texte]

Mr. Cassidy: In the first place, you are suggesting it is wrong for me or any Member of Parliament to question this particular action because that politicizes it. Is that what I heard you say?

Dr. MacIntosh: I said you were politicizing the issue in a way that is suggesting there is something improper in what has been done; which is quite untrue. There is no concession. There is nothing but what is normal practice in any tax-paying jurisdiction.

Mr. Cassidy: I must say, Mr. MacIntosh, we have had friendly relations, but I resent that suggestion, that it is somehow improper for a Member of Parliament and for a member of the Finance committee of this House of Commons to raise a question about something where there has been an extremely substantial tax expenditure, which of course has been authorized by the Minister of Finance and by the Superintendent of Financial Institutions, but which, since you would not give a figure, has probably cost the taxpayer something like about half a billion dollars in tax revenue that would otherwise have been collected, had this allowance for reserves been phased out over five years, which was the normal practice on transfer to reserves that prevailed at the time this was authorized.

Dr. MacIntosh: There is no question that had it been spread over five years, rather than one year, there would not have been as much effect this year. Against that, you have to weigh the fact that in the rest of the world a very large provision was being made now—now; this year; 1987—by all the big banks in the world, and if you think the Canadian government could stand aside from that and act as though we were not part of the world system, I am sorry, sir, you are very mistaken.

Mr. Cassidy: At the time the banks made large profits on these loans, back in the early 1980s, for example, the effective rate of taxation paid by the banks was running as low as 8% or 10% per annum on the declared profits of the banks. One of the reasons was the difference between the method the banks used for determining accounting income and the method by which taxable income was being computed. Nonetheless, it is the case that the hits that were taken and have been announced by the various banks indicate that the banks expect the taxpayer to pick up about 40% to 45% of the value of these transfers to reserves for the doubtful loans to risky countries, when earlier on, when the loans were being made, the taxes you were paying were at a rate of about 8% or 10%, in some cases.

Dr. MacIntosh: The tax rate the banks have been paying is the result of the rules set by Parliament. Parliament in its wisdom decided in the late 1970s to issue some tax-free instruments, not for the benefit of the banks but for the benefit of issuers.

[Traduction]

déductible d'impôt de la même manière que les pertes sur prêts subies par n'importe quel contribuable du pays.

M. Cassidy: Pour commencer, vous insinuez, si j'ai bien compris, qu'il n'est pas pertinent qu'un député comme moi conteste cette décision, étant donné que cela politise la question.

M. MacIntosh: J'ai dit que vous politisiez la question, puisque vous avez essayé de prétendre qu'il s'est passé quelque chose de suspect, alors que ce n'est pas le cas. Les banques n'ont bénéficié d'aucune concession. Tout cela est parfaitement normal pour un secteur assujéti à l'impôt.

M. Cassidy: Monsieur MacIntosh, nos relations ont été amicales, mais je regrette que vous ayez insinué qu'il n'était pas approprié qu'un député, qu'un membre du Comité des finances de la Chambre des communes pose une question au sujet d'une décision du ministre des Finances et du surintendant des institutions financières qui a entraîné une perte considérable de recettes fiscales que l'on peut évaluer, étant donné que vous ne voulez pas citer de chiffres, à probablement un demi-milliard de dollars en recettes fiscales que le gouvernement aurait dû percevoir si la constitution des réserves avait été étalée sur cinq ans, comme c'était la règle normalement pour le transfert des réserves au moment où cela a été autorisé.

M. MacIntosh: L'effet aurait, sans aucun doute, été beaucoup moins important cette année si la création des réserves avait été étalée sur cinq ans plutôt que sur une année. En revanche, il faut tenir compte du fait que toutes les grandes banques du monde ont constitué d'énormes réserves dès cette année, 1987. Par conséquent, si vous pensez que le gouvernement canadien peut se démarquer de ce mouvement et estimer qu'il ne fait pas partie du système mondial, je dois vous dire, monsieur, que vous avez tort.

M. Cassidy: Au début des années 80, les banques ont retiré d'énormes bénéfices de ces prêts. Par exemple, le taux réel d'imposition des bénéfices déclarés par les banques ne dépassait pas 8 ou 10 p. 100 par an. Cela venait entre autres du fait que la méthode appliquée par les banques pour calculer le bénéfice comptable n'était pas la même que celle qui servait à calculer le revenu imposable. Cependant, il s'avère que, suite aux coups durs encaissés et rapportés par diverses banques, ces dernières s'attendent à ce que le contribuable prenne à son compte environ 40 ou 45 p. 100 de la valeur des transferts vers les réserves constituées au titre des créances douteuses des pays à risques, alors qu'auparavant, lorsque les prêts avaient été consentis, l'impôt payé par les banques variait à des taux de 8 ou 10 p. 100 environ, dans certains cas.

M. MacIntosh: Le taux d'imposition auquel sont assujetties les banques dépend des règles imposées par le Parlement. Le Parlement, dans sa sagesse, avait décidé, à la fin des années 70, d'émettre certains effets non imposables dont tout le bénéfice revenait, non pas aux banques, mais aux sociétés émettrices.

[Text]

We have been through this issue. This delegation here in front of you today is exactly the same delegation as was here in February. We went over that ground at that time.

Those rules were not made by us. Those rules were made by Parliament, for a purpose. The intention of the Government of Canada was to make it possible for big issuers of securities to borrow very cheaply. Parliament then extended the law to small business, with the small business development bonds. It later extended it to companies in financial difficulty. It was a conscious decision of the Parliament of Canada to have the tax law do that.

The result of those tax laws was that our tax rates fell to low levels. The benefit did not go to the banks. The benefit went to the issuers of the securities. The fact that the tax rates were low. . . We have been through this track before, Mr. Cassidy, a number of times, and I hope you recognize that the reason effective tax rates were low was decisions the government took.

Mr. Cassidy: I think the banks themselves acknowledged to a certain extent that there needs to be some move to ensure that accounting income and taxable income converge. That is your position, is it not?

Dr. MacIntosh: Yes.

Mr. Cassidy: At the same time, when you come to deal with the deductions for doubtful debt reserves, I believe you argue that the specific proposals in the white paper on these deductions are inequitable, even though the attempt is to bring the treatment of bank reserve deductions into line with other businesses. Can you tell me specifically what is wrong with treating the banks in the same fashion as other financial institutions in respect to these reserves?

• 1955

Dr. MacIntosh: We are not arguing that other financial institutions should be in a different category than banks. We are saying that financial institutions in general should be in the same position as non-financial institutions.

If a corporation making widgets has losses that are deductible, they are not required to use a standard loss-recovery factor in the determination of income. That is in the tax reform proposal. They are not required to do that; we are. We are not arguing whether or not other financial institutions are affected or not; that may be. They can, I am sure, make their own case. But we are saying that this rule is a piece of bureaucratic invention that goes against the thrust of Parliament in the last few years, which has been to reduce regulatory overburden. Far from reducing

[Translation]

Nous avons déjà parlé de tout cela. La délégation que vous avez devant vous aujourd'hui est exactement la même que celle que vous avez entendue au mois de février. Nous avons parlé de tout cela lors de notre précédent témoignage.

Ce n'est pas nous qui avons établi de telles règles. Elles ont été prescrites par le Parlement, pour des raisons précises, en l'occurrence, pour permettre aux grandes sociétés émettrices de cautions d'emprunter à un taux minime. Par la suite, le Parlement a étendu la loi aux petites entreprises en créant les obligations de développement des petites entreprises. Plus tard, le Parlement a étendu la loi aux sociétés en difficulté financière. C'est en connaissance de cause que le Parlement du Canada a pris la décision de modifier le régime fiscal.

Les modifications entreprises ont eu pour effet de faire chuter nos taux d'imposition. Pourtant, ce ne sont pas les banques, mais les sociétés de cautionnement qui en ont bénéficié. Si les taux d'imposition étaient peu élevés. . . Nous en avons déjà parlé plusieurs fois, monsieur Cassidy, et j'espère que vous réalisez que si les taux d'imposition étaient bas, c'est que le gouvernement en avait décidé ainsi.

M. Cassidy: Il me semble que les banques elles-mêmes reconnaissent dans une certaine mesure qu'il serait bon de prendre des dispositions pour que le revenu imposable soit plus comparable au bénéfice comptable. C'est votre point de vue, n'est-ce pas?

M. MacIntosh: Oui.

M. Cassidy: Parallèlement, il me semble que vous jugez inéquitables les déductions pour réserves à titre de créances douteuses proposées par le Livre blanc, alors que l'objectif est d'appliquer aux banques, dans le cas des déductions pour réserves, un traitement analogue à celui qui s'applique aux autres entreprises. Pouvez-vous me dire ce qu'il y a de mal à traiter les banques de la même manière que les autres institutions financières, en ce qui a trait à ces réserves?

M. MacIntosh: Nous ne prétendons pas que les autres institutions financières devraient être placées dans une catégorie autre que celle des banques. Nous affirmons plutôt que les institutions financières en général devraient être traitées de la même manière que les institutions non financières.

Un fabricant peut déduire ses pertes sans être obligé d'appliquer un facteur de recouvrement réglementaire pour le calcul des bénéfices, comme le propose le projet de réforme fiscale. Un fabricant n'est pas tenu de procéder de la sorte, alors que nous le sommes. Nous ne cherchons pas à savoir si les autres institutions financières sont touchées ou non. Elles peuvent, j'en suis sûr, se défendre elles-mêmes. Ce que nous voulons dire, c'est que cette règle est une invention de bureaucrates qui va à l'encontre de toutes les décisions prises par le Parlement

[Texte]

regulatory overburden, it will increase it. Moreover, it is based on a perception of hindsight.

Let me be specific. The proposal is flawed. What they are saying is that in general, when banks make provisions for loan losses, which is a question of judgment—it is a question of saying we do not think that customer is going to be able to repay that debt. He is not paying interest and we think he is not going to be able to repay the principal—we are setting up a reserve, a provision for loss in case—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): A specific reserve against specific losses.

Dr. MacIntosh: Specifics. Later on there are recoveries, sometimes; companies come back, people recover. Oil and gas companies in the west are recovering. If they come back. . .

The Acting Chairman (Mr. Attewell): And as they come back, you have to pay tax on the full amount.

Dr. MacIntosh: You have to reverse the provisions. What they are trying to say is that the reversals are larger than the provisions you originally made and therefore, you have over. . . no, the other way around. Reversals are such that in the past, you have overprovided.

Now, there are two things wrong about that. The first thing is that it makes no allowance for those cases where you have underprovided in the past.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): The fact is that in general—we are talking about in general—you have overprovided, in which case you have to reduce your provision.

Dr. MacIntosh: It is not obvious that we have overprovided because the calculation they are proposing leaves out of account the cases where you have underprovided. Let us take the case of Dome. Everybody loves Dome. When the Dome loan was made—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Take the case of Dome. I have the Bank of Montreal now telling the courts that the loan is worth 100¢ on the dollar. I would assume that they would not take any provision on Dome if that was the case.

Dr. MacIntosh: You see, the point is that when the loans were made, oil was—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Now is that the case or not? Do they take a provision on Dome or do they not take a provision?

Dr. MacIntosh: Can I follow the thought through? When the loan was made, oil was \$30 a barrel and the Government of Canada thought it was going to \$60 a

[Traduction]

depuis quelques années en vue de réduire la réglementation. Cette proposition ne fait, au contraire, que l'augmenter. En outre, elle se base sur une analyse rétrospective.

Je m'explique. La proposition n'est pas logique. Elle dit qu'en général, lorsque les banques font des provisions en vue des pertes sur prêts. . . ceci est une pure question de jugement de la part de la banque qui estime qu'un client ne sera pas en mesure de lui rembourser sa dette. Il ne rembourse plus d'intérêts, et la banque pense qu'il n'est pas capable de rembourser le capital. . . elle constitue donc une réserve, une provision en cas de perte. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Une réserve spécifique à titre de pertes spécifiques.

M. MacIntosh: Une provision spécifique. Par la suite, il est possible, parfois, de recouvrer certaines créances: certaines entreprises ou certaines personnes parviennent à rétablir la situation. En ce moment, les entreprises pétrolières et gazières de l'Ouest remontent la pente. Si elles parviennent à rétablir la situation. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Dès qu'elles réussissent à rétablir la situation, vous devez payer des impôts sur le montant total.

M. MacIntosh: Il faut procéder à une contrepassation. D'après la proposition, si le montant de la contrepassation est plus grand que la provision initiale. . . non, je vais le dire d'une autre manière. La contrepassation est telle que l'on peut déduire que les provisions étaient excessives.

La proposition est erronée pour deux raisons. Premièrement, elle ne tient pas compte des cas où la banque n'a pas fait de provisions suffisantes.

Le président suppléant (M. Attewell): Le fait est qu'en général—nous restons toujours dans les cas généraux—vous avez fait des provisions excessives, si bien que vous devez réduire vos provisions.

M. MacIntosh: Ce n'est pas évident que nous avons fait des provisions excessives, étant donné que le calcul proposé ne tient pas compte des cas où les provisions sont insuffisantes. Prenons le cas de Dome Petroleum. C'est un exemple qui plaît à tout le monde. Lorsque le prêt a été consenti à Dome. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Prenons le cas de Dome. La Banque de Montréal affirme actuellement devant les tribunaux que le prêt a une valeur de 100 pour 1\$. Je suppose qu'elle ne prendrait aucune provision vis-à-vis de Dome si c'était le cas.

M. MacIntosh: Vous savez, lorsque les prêts ont été consentis, le pétrole était. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Est-ce vrai ou faux? Est-ce que Dome a fait l'objet d'une provision?

M. MacIntosh: Est-ce que je peux poursuivre mon raisonnement? Lorsque le prêt a été consenti, le pétrole valait 30\$ le baril, et le gouvernement du Canada pensait

[Text]

barrel; so did everybody. The banks thought so, too. They were wrong. And the loans were solid at the time. Oil went down to \$10 a barrel and suddenly the provisions were enormous.

The press was telling us they should be written off altogether, totally. Why do you not get rid of it? Now the oil has come back to \$20 a barrel, the provisions have to be reversed. Now the Department of Finance comes along and says, you guys overprovided. Are they not smart?

Let me say this to you about forecasting, Mr. Chairman. It is something you should do often, because it is hard to do. The Department of Finance themselves make an annual forecast of the economy which they use for the budget, and that forecast is sometimes right and often wrong. If I went back over the last 10 years with the forecast of Gross National Product, Consumer Price Index and unemployment and everything else, and now those numbers, I can show you a rate of error of probably 50% in their numbers.

Mr. McCrossan: Six Liberal overestimates and three Conservative underestimates.

Mr. Layton: He added them together.

Dr. MacIntosh: I am saying to you that hindsight is marvellous. Everybody knows now that Dome was wonderful; everybody knows that Dome was a total write-off. Now what do you say about Dome? Where is it going to be a year from now? Where is the price of oil going to be? When a banker makes—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Wait a minute. Now, my understanding... I may be wrong here, but I think you are carrying yourself too far. Is it not the situation that you are still entitled to make specific provisions against specific loans and deduct those on a specific provision basis?

Dr. MacIntosh: Yes, but they want to put a formula in.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): All right. And when you make a specific provision, if there is a recapture or a recovery of that loan then obviously the provision has to be reversed.

Dr. MacIntosh: Right.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Now, what you are concerned about is a formula under which you make those. Or are you?

Dr. MacIntosh: We do not believe there should be a formula. We are saying that a banker looks at them case by case, ad hoc. He looks at every loan, A, B, C, D. What they are looking for is what bureaucrats do look for, a formula, something mechanical.

[Translation]

qu'il allait monter jusqu'à 60\$. Tout le monde était de cet avis. Les banques également. Tout le monde avait tort. À l'époque, les prêts étaient sûrs. Le pétrole a chuté à 10\$ le baril et, tout à coup, les provisions se sont avérées énormes.

La presse affirmait qu'il faudrait radier complètement les prêts. Pourquoi ne pas s'en débarrasser? Maintenant, le pétrole coûte 20\$ le baril; les provisions ont été renversées. Alors, le ministère des Finances nous accuse d'avoir fait des provisions excessives. C'est gentil, n'est-ce pas?

Permettez-moi, monsieur le président, de vous dire un mot sur les prévisions. C'est un exercice qu'il faudrait faire souvent, car c'est particulièrement difficile. Chaque année, le ministère des Finances fait des prévisions sur l'économie qu'il utilise pour l'établissement du budget. Ces prévisions sont parfois justes; elles sont souvent fausses. Si je reprenais toutes les prévisions effectuées depuis dix ans relativement au produit national brut, à l'indice des prix à la consommation, au chômage, etc., je pourrais vous montrer que le taux d'erreur est probablement de 50 p. 100.

M. McCrossan: Il y a eu six surestimations des Libéraux et trois sous-estimations des Conservateurs.

M. Layton: Il les a rajoutées.

M. MacIntosh: Je veux dire qu'il est facile d'analyser rétrospectivement une situation. Chacun sait maintenant que Dome, c'était merveilleux. Chacun sait que Dome ne valait plus rien. Mais que penser de Dome actuellement? Où en sera Dome dans un an? Quel sera le cours du pétrole? Quand un banquier fait...

Le président suppléant (M. Attewell): Un instant. Si je comprends bien... je me trompe peut-être, mais je pense que vous allez trop loin. N'est-il pas encore possible, dans un tel cas, d'établir des précisions spécifiques au titre de prêts spécifiques et de les déduire conformément?

M. MacIntosh: C'est exact, mais le projet de réforme fiscale impose une formule.

Le président suppléant (M. Attewell): Très bien. Lorsque la banque établit une prévision spécifique et qu'elle parvient par la suite à récupérer le prêt, il faut procéder à la contrepassation de la provision.

M. MacIntosh: En effet.

Le président suppléant (M. Attewell): Ce qui vous chagrine, c'est la formule que l'on applique pour faire ces calculs, n'est-ce pas?

M. MacIntosh: À mon sens, il ne faudrait appliquer aucune formule. Un banquier examine chaque cas individuellement. Il se penche sur les différents prêts, A, B, C, D. Ce que le ministère des Finances veut, c'est, comme les bureaucrates, une formule, quelque chose de mécanique.

• 2000

[Texte]

The Acting Chairman (Mr. Attewell): All right. Would you be happy if the loan loss provisions were loan loss provisions certified by the Superintendent?

Dr. MacIntosh: Oh, yes. As a matter of fact, we say the authority to decide what is appropriate rests with him and should stay with him. The Department of Finance has no business interfering.

Mr. Cassidy: I want to break in here, because you are saying on the one hand you want to apply our accounting principles and on the other hand you want to have the superintendent's word because you think you will do better from that—

Dr. MacIntosh: No, no. Wait a minute.

Mr. Cassidy: —and therefore pay less tax.

Dr. MacIntosh: No, listen—

Mr. Cassidy: That is the real issue here.

Dr. MacIntosh: The regulator is there to supervise the banks. He is there to make sure the numbers are reasonable. He does not need another bureaucrat over in the Department of Finance telling him—

Mr. McCrossan: Mr. MacIntosh, the regulator is there to make sure the banks do not go insolvent. He is there to make sure you make ample provisions, not less than ample.

Dr. MacIntosh: That is true.

Mr. McCrossan: He is not there to say he wants them as close to the line as possible. He is there to say he wants them well over the line to make sure the banks are not going to have a run—

Dr. MacIntosh: That is a good point.

Mr. Cassidy: Is it also not your contention, Mr. MacIntosh, that under no circumstances will the banks ever make any provisions out of tax paid income? That seems to be what you are saying, that you can never make a transfer to reserves unless you can make it before you pay tax, that you must always have the participation of the taxpayer in order to make any transfer to reserves. Is that your position?

Dr. MacIntosh: No, because you could be in a loss position and you would still have to make provisions. You could be in a loss position and still have to make provisions.

Mr. Cassidy: You just told us though that in order to make a transfer this year for the allowances for the loans to risky countries that you had to have all of that tax portion of it up front. Of course, that raises a great deal of questions because of the very large sums involved. If the banks are concerned about being prudential, that does not necessarily mean they should get all of the tax benefits at this time, does it?

[Traduction]

Le président suppléant (M. Attewell): Très bien. Est-ce que vous préféreriez que les provisions à titre de pertes sur prêts soient certifiées par le surintendant?

M. MacIntosh: Bien sûr, et d'ailleurs, nous affirmons que c'est lui, et lui seul, qui devrait avoir le pouvoir de décider ce qu'il faut faire. Le ministère des Finances n'a rien à voir là-dedans.

M. Cassidy: Là, je suis obligé d'intervenir, puisque vous affirmez, d'une part, que vous voulez appliquer nos principes comptables et, d'autre part, que vous vous en remettez à la décision du surintendant, étant donné que vous estimez que ce serait mieux pour vous. . .

M. MacIntosh: Non, non. Attendez que je vous explique.

M. Cassidy: . . . car, de cette manière, vous auriez moins d'impôt à payer.

M. MacIntosh: Non, je m'explique. . .

M. Cassidy: Voilà la véritable question.

M. MacIntosh: L'organisme de réglementation est chargé de surveiller les banques. Il doit s'assurer que les montants sont raisonnables. Il n'a que faire des conseils d'un autre bureaucrate du ministère des Finances. . .

M. McCrossan: Monsieur MacIntosh, l'organisme de réglementation a pour tâche de s'assurer que les banques ne deviennent pas insolvables. Il doit faire en sorte que vous mettiez en réserve des provisions suffisantes.

M. MacIntosh: C'est exact.

M. McCrossan: Son rôle n'est pas de faire en sorte que les provisions soient les plus proches possible de vos besoins, mais de s'assurer qu'elles soient nettement supérieures aux besoins, afin que les banques ne soient pas prises au dépourvu. . .

M. MacIntosh: Excellente remarque.

M. Cassidy: Ne prétendez-vous pas également, monsieur MacIntosh, que les banques ne peuvent, en aucun cas, établir des provisions en utilisant des fonds imposés? Vous avez l'air de dire, en effet, que vous devez effectuer les transferts des fonds pour la constitution d'une provision avant impôt, que vous devez toujours solliciter la participation du contribuable. C'est bien votre point de vue, n'est-ce pas?

M. MacIntosh: Non, car une banque peut être contrainte de faire des provisions, même lorsqu'elle subit une perte. Une banque peut être contrainte de faire des provisions, même lorsqu'elle subit une perte.

M. Cassidy: Vous nous avez pourtant dit qu'il vous fallait disposer de l'ensemble des fonds imposables pour constituer cette année des réserves au titre des prêts consentis à des pays à risques. Bien entendu, cela soulève un grand nombre de questions, puisque les montants concernés sont énormes. Les banques sont libres de prendre leurs précautions, mais est-ce une raison suffisante pour qu'elles accaparent tous les avantages fiscaux?

[Text]

Dr. MacIntosh: Mr. Cassidy, it is not a concession. It is not a question of having something up front. It is routine tax treatment to say if you have a profit you pay taxes on it, if you have a loss you do not.

Mr. Cassidy: Are you saying this is routine tax treatment?

Dr. MacIntosh: Of course.

Mr. Cassidy: Have these losses been realized, Mr. MacIntosh?

Dr. MacIntosh: They are provisions for losses—

Mr. Cassidy: So they are not losses then, they are provisions for losses.

Dr. MacIntosh: They are prudential provisions. That is right. The same as they are in every commercial bank in the world.

Mr. Cassidy: But we are already saying that the effort should be to put the banks more on a congruence between the accounting provisions and the tax provisions. I have the Bank of Montreal's annual report which shows deferred taxes of about \$350 million right now. That is a sign, in effect, of the lack of congruence. In other words, the banks—

Mr. A.G. Kenyon (Senior Vice-President, Taxation, The Canadian Bankers' Association): That statistic means they have pre-paid their taxes. It is not that they have deferred the payment of the tax. They have pre-paid their taxes. The example you are using there is inappropriate to the case you are trying to build here, Mr. Cassidy.

Mr. Cassidy: I am not sure if I understand that.

Mr. Kenyon: That is a deferred tax debit. It appears on the asset side of the balance sheet. That means that from an accounting perspective the Bank of Montreal has pre-paid its taxes to the tune of—

Mr. Cassidy: From an accounting perspective, yes. However—

Mr. Kenyon: —\$350 million.

Mr. Cassidy: From a revenue perspective, however, Revenue Canada has not received that money. Because it is a deferred tax, that means the bank does not have to pay it yet. And of course this is why the rates that are the revenues received from the banks have in fact been so very far below what the corporate tax rates would otherwise have been.

Mr. Kenyon: This was looked into by this committee about five years ago. I have a report here that you prepared and there were a number of comments made in it—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Mr. Cassidy was not here then. But you are quite right.

[Translation]

M. MacIntosh: Monsieur Cassidy, il ne s'agit pas d'une concession. Il ne s'agit pas de prendre des précautions. C'est tout simplement un principe fiscal selon lequel une banque paie des impôts sur les bénéfices et n'en paie pas sur les pertes.

M. Cassidy: D'après vous, il s'agit donc d'un traitement fiscal normal?

M. MacIntosh: Bien entendu.

M. Cassidy: Les pertes dont vous parlez se sont-elles matérialisées, monsieur MacIntosh?

M. MacIntosh: Il s'agit de provisions en vue de pertes. . .

M. Cassidy: Par conséquent, il ne s'agit pas de pertes, mais de provisions pour pertes.

M. MacIntosh: Il s'agit en effet de provisions dictées par la prudence. C'est la même chose que dans n'importe quelle banque commerciale du monde.

M. Cassidy: Mais nous avons déjà dit qu'il faudrait une plus grande congruence entre le bénéfice comptable et le revenu imposable des banques. J'ai sous les yeux le rapport annuel de la Banque de Montréal qui fait état d'impôts différés d'un montant d'environ 350 millions de dollars. Voilà la preuve flagrante d'un manque de congruence. Autrement dit, les banques. . .

M. A.G. Kenyon (premier vice-président, Services fiscaux, Association des banquiers canadiens): Cette statistique indique que la banque a payé ses impôts à l'avance, et non pas qu'elle en a retardé le paiement. Les impôts ont été payés à l'avance. L'exemple que vous utilisez ne convient pas, monsieur Cassidy, à ce que vous cherchez à démontrer.

M. Cassidy: Je ne suis pas certain de bien comprendre.

M. Kenyon: Il s'agit d'un report débiteur d'impôt. Sur le bilan, ce chiffre figure parmi les actifs. Cela signifie que d'un point de vue comptable, la Banque de Montréal a payé à l'avance des impôts de l'ordre de. . .

M. Cassidy: D'un point de vue comptable, oui. En revanche. . .

M. Kenyon: . . . 350 millions de dollars.

M. Cassidy: Du point de vue des recettes fiscales, cependant, Revenu Canada n'a pas perçu cet argent. Il s'agit d'un impôt différé, ce qui signifie que la banque ne l'a pas encore payé. C'est, bien entendu, la raison pour laquelle les taux d'imposition des banques sont beaucoup plus faibles que ceux qui auraient été appliqués à d'autres entreprises.

M. Kenyon: Cette question a été examinée par votre Comité il y a cinq ans environ. J'ai sous les yeux le rapport que vous aviez préparé, et voici quelques-uns de vos commentaires. . .

Le président suppléant (M. Attewell): M. Cassidy n'était pas encore des nôtres à l'époque, mais il s'agit bien du rapport du Comité.

[Texte]

Mr. Kenyon: Let me just read two of the sentences that are highlighted in that report. It says that the main beneficiaries of this form of financing have not been the banks. Thus, the fall in the effective tax rate on banks relates to the extent to which banks act as agents of government policy.

• 2005

That came from this committee. It was a report prepared by them and tabled in Parliament. Mr. Blenkarn, I believe, was a member of the committee at that point in time.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): That is right.

Mr. Kenyon: It is quite clear that this committee looked into this issue five years ago and they concluded that the banks were not getting away with anything. There is no highway robbery, fiscal robbery taking place here.

Mr. Cassidy: The example that is cited occasionally is the Royal Bank of Canada, which in one year paid less tax than a teller working for the Royal Bank of Canada. The taxpayer looks at that and says hey, something is wrong. Here is an industry that is showing profits of several billion dollars in a year and yet is paying rates of tax which perhaps these days are a little bit more than the average paid by its tellers or other staff.

You do not set the tax laws, I agree, but you are here before the committee arguing that some of the provisions of the tax reform proposals go too far, so would we therefore please keep the status quo as it is—and it is the status quo that raises an awful lot of questions.

Mr. Kenyon: No, we do not say keep the status quo as it is.

Mr. Cassidy: Largely.

Mr. Kenyon: The act as it applies to other taxpayers right now, at this moment, allows taxpayers a deduction with respect to doubtful accounts. If a taxpayer perceives and if in fact there is a loss in the value of an account receivable or a loan he has made, that taxpayer is now permitted a deduction under the Income Tax Act.

Mr. Cassidy: The banks, which enjoy special privileges in certain areas, have also customarily made those transfers to reserves and smoothed them over five years. You will agree with that, will you not?

Mr. Kenyon: There is a very complicated mechanism in place that involves an averaging process, which involves tax deductible transfers from attained earnings. The effects of that, as we indicated to you in our pre-reform submission, was that the banks over the last five years have been able to claim approximately what their actual loss experience was, with some of their write-offs and their specific provisions. They have only been able to add a small amount to the account called the tax allowable appropriation for contingencies. In fact, over the last five years, our actual loss experience is what we have been allowed or been permitted to claim according to the rules of the Inspector General.

[Traduction]

M. Kenyon: Permettez-moi de vous lire deux phrases qui sont soulignées dans ce rapport. Ces phrases disent que les banques n'ont pas été les principales bénéficiaires de ce type de financement. Par conséquent, la baisse du taux de taxation réel des banques tient au fait que les banques agissent à titre d'agents chargés d'appliquer la politique du gouvernement.

Cette citation est tirée d'un rapport préparé par votre Comité et déposé à la Chambre. M. Blenkarn était, je crois, membre du Comité à l'époque.

Le président suppléant (M. Attewell): C'est exact.

M. Kenyon: Ce Comité a examiné la question il y a cinq ans et a conclu que les banques n'abusaient pas impunément du système, qu'elles ne pratiquaient pas le vol ou le pillage fiscal.

M. Cassidy: On cite parfois l'exemple de la Banque Royale du Canada, qui, une certaine année, a payé moins d'impôt qu'une caissière à son emploi. Le contribuable témoin de cela ne peut que trouver inacceptable qu'une industrie réalisant plusieurs milliards de dollars de bénéfices en une année ne paie qu'un peu plus d'impôt que n'en paient en moyenne ses caissières et ses autres employés.

Ce n'est pas vous qui adoptez les lois fiscales, je le reconnais, mais vous venez devant notre Comité dire que les propositions de réforme fiscale vont trop loin, réclamant le maintien de ce statu quo qui, justement, soulève énormément de questions.

M. Kenyon: Non, nous ne réclamons pas le maintien du statu quo.

M. Cassidy: En gros, oui.

M. Kenyon: À l'heure actuelle, la loi permet à tous les contribuables de réclamer une déduction pour créances douteuses. Si le contribuable prévoit et, de fait, enregistre une perte dans la valeur d'un compte client ou d'un prêt, la Loi de l'impôt sur le revenu lui permet actuellement de réclamer une déduction.

M. Cassidy: Les banques qui jouissent de privilèges spéciaux dans certains secteurs ont couramment constitué des réserves et étalé le coût sur cinq ans. Le reconnaissez-vous?

M. Kenyon: Il existe un mécanisme très complexe qui permet l'étalement au moyen de transferts en franchise d'impôt de sommes prélevées sur les bénéfices réalisés. Comme nous l'avons dit dans notre mémoire antérieur à la réforme, il en résulte que, depuis cinq ans, les banques ont pu réclamer une déduction correspondant approximativement aux pertes réelles en se prévalant des dispositions permettant entre autres les radiations. Elles n'ont pu qu'ajouter des sommes très minimes aux provisions pour éventualités déductibles d'impôt. En fait, depuis cinq ans, les règles établies par l'inspecteur général nous ont permis de réclamer une déduction uniquement au titre des pertes réelles.

[Text]

We are now talking about moving into a reformed process. Under that process the proposal states that we will be allowed to set up specific provisions and we will be able to take write-offs. That applies to all taxpayers. What is proposed is that those provisions and write-offs will be questioned by Revenue Canada.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): That applies to all taxpayers, too.

Mr. Kenyon: It applies to all taxpayers and we have a little problem with it, which we will get to in a second. In addition to that they are saying for financial institutions—and we are not just talking about banks here, we are talking about trust companies and we are talking about insurance companies—the Department of Finance will prescribe a recovery rate which is intended to reflect what they have suggested to us is a reflection of the extent to which financial institutions have overprovided in previous years. That recovery rate will be applied to our specific provisions and the result of that calculation will not be allowable to financial institutions. That does not apply to other taxpayers; it only applies to financial institutions, and we say that the logic they used in arriving at this prescribed recovery-rate concept was flawed.

The reason we say that is that they have looked at the published material in our financial statements, which identifies recoveries of previous write-offs, reversals or previous specific provisions. They say, ah ha! the banks have overprovided in previous years and therefore we should be disallowing a percentage so they do not have any undue tax deferral advantages. However, that logic does not take into account that from the time you set up the specific provision or when you took the write off, events have occurred to either increase the quality of the underlying asset or to increase the underlying value of security.

Mr. Cassidy: You agree that there has been over-provision many years in the last 10 or 15 years.

Mr. Kenyon: No, I do not agree to that.

Mr. Cassidy: Well, that is the perception, which I certainly share.

Mr. Kenyon: You have no basis for sharing that perception.

Dr. MacIntosh: You have absolutely no statistical basis to say that, Mr. Cassidy. I would like to see the numbers. We would like to see some numbers from the Department of Finance to support this.

Mr. Cassidy: I tried for several weeks.

[Translation]

Nous allons bientôt être assujettis aux règles post-réforme. Dorénavant, nous pourrions constituer des provisions spécifiques et nous pourrions procéder à des radiations. Cela vaut pour tous les contribuables. D'après ces propositions, Revenu Canada aura droit de regard sur les provisions ainsi constituées et les radiations.

Le président suppléant (M. Attewell): Cela aussi vaut pour tous les contribuables.

M. Kenyon: Effectivement, et nous avons certaines réserves à cet égard, mais j'y reviendrai dans un instant. En outre, le ministère des Finances établira un taux de recouvrement applicable aux institutions financières—et cela englobe non seulement les banques, mais aussi les compagnies de fiducie et d'assurance—ce recouvrement devant refléter, d'après le ministère, le fait que les institutions financières ont constitué dans le passé des provisions excessives. Ce taux de recouvrement s'appliquera à nos provisions spécifiques, et les institutions financières n'auront pas droit à la déduction pour les provisions supérieures au résultat du calcul. Or, cette disposition ne s'applique pas à tous les contribuables, mais uniquement aux institutions financières, et nous soutenons que la logique sous-tendant ce taux de recouvrement prescrit est défailante.

Ce qui nous amène à dire cela, c'est que le ministère s'est fondé sur les données publiées dans nos états financiers, qui indiquent des recouvrements de sommes radiées antérieurement et des annulations de provisions spécifiques constituées antérieurement. Le ministère en a conclu que les banques avaient constitué des provisions excessives au cours d'années antérieures et qu'il lui faudrait donc interdire la déduction à l'égard d'un pourcentage de ces provisions pour qu'elles ne bénéficient pas d'un report d'impôt indu. Toutefois, ce raisonnement ne tient pas compte du fait qu'entre le moment où une provision spécifique est constituée et le moment où une somme est radiée, des événements se produisent qui augmentent soit la qualité, soit la valeur de l'actif ou de la garantie sous-jacents.

M. Cassidy: Vous admettez que les banques ont constitué des provisions excessives au cours des 10 ou 15 dernières années.

M. Kenyon: Non, je ne le reconnais pas.

M. Cassidy: Enfin, c'est une impression qui existe et que je partage.

M. Kenyon: Vous n'avez aucune raison de partager cette impression.

M. MacIntosh: Vous n'avez absolument aucune donnée statistique pour étayer cette affirmation, monsieur Cassidy. J'aimerais bien voir les chiffres. Nous voudrions que le ministère des Finances nous fournisse des chiffres à l'appui.

M. Cassidy: J'ai essayé pendant plusieurs semaines d'en obtenir.

[Texte]

Dr. MacIntosh: There are no numbers to support it and it will not stand up if you try to support it because of the fact that—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): I think I understand what you are saying.

Mr. Cassidy: What I would like to ask of the witnesses—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): I understand completely what you are saying. I have just had some consultations.

• 2010

Mr. McCrossan: If there is no evidence there has been overprescribing or overreserving, and if the prescribed recovery rate is based on average historical rates, then I assume the average historical rates demonstrate what you have said exactly and so they will be in line with the reserves you are setting up.

Mr. Al Cooper (Vice-President and Director, Financial Affairs, Canadian Bankers' Association): The banks only reflect one side, and that is, as Mr. Kenyon suggested, that actual recoveries you have made. But what it does not show and what are not there are new specific provisions that you must set up because you underprovided three years ago. In other words, you lost more than you thought you were going to lose, and that, of course, unfortunately happens as well. So it only showed the good side, but it did not show, and there is no consideration whatsoever of, those many unfortunate circumstances where the banks did not make sufficient provision.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Aside from this auditing problem with the Department of National Revenue, you can still make specific provision for doubtful accounts, the same as any other business.

Mr. Al Cooper: No, not really, because what is happening, as we understand it, is that the other taxpayers can make the specific provision as they would for accounting and are allowed a 100% deduction of that for tax purposes. As we understand it, the application to us is that 100% for that specific provision would be done for accounting purposes but when it came time to file our tax return it would be at a lesser percentage because there would be a certain amount that will be determined by—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): The recovery rate.

Mr. Al Cooper: —that will be disallowed. Therefore, it will be at some percentage less than the 100%, but only for financial institutions. That is basically what we are taking exception to.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Your position is that the allowance for doubtful accounts as determined by the superintendent ought to be what you are allowed to

[Traduction]

M. MacIntosh: Aucune donnée chiffrée ne le confirme, et vous ne pouvez prétendre qu'il en est ainsi en invoquant...

Le président suppléant (M. Attewell): Je crois comprendre ce que vous dites.

M. Cassidy: J'aimerais demander aux témoins...

Le président suppléant (M. Attewell): Je comprends parfaitement ce que vous dites. J'ai moi-même consulté certaines sources.

M. McCrossan: Si rien ne confirme que les provisions ou les réserves ont été excessives et si le taux de recouvrement prescrit est fondé sur les taux historiques moyens, je suppose alors que ces derniers confirment très exactement vos dires et qu'ils correspondent aux réserves que vous avez constituées.

M. Al Cooper (vice-président et directeur, Affaires financières, Association des banquiers canadiens): Les états financiers des banques ne reflètent qu'un côté de la médaille, comme l'a dit M. Kenyon, à savoir le montant de recouvrement réel. Ils ne reflètent toutefois pas les nouvelles provisions spécifiques qui doivent être constituées parce que les banques ont constitué des réserves insuffisantes trois ans plus tôt. Autrement dit, elles ont enregistré des pertes plus importantes que prévu, ce qui se produit malheureusement. Ainsi, les états financiers ne reflètent que le beau côté de la médaille et n'indiquent absolument pas les nombreuses occasions regrettables où les banques n'ont pas constitué des provisions suffisantes.

Le président suppléant (M. Attewell): Mis à part le problème des vérifications qu'effectuera le ministère du Revenu national, vous pouvez toujours constituer des prévisions spécifiques pour créances douteuses, comme n'importe quelle autre entreprise.

M. Al Cooper: Non, parce que, si nous avons bien compris, les autres contribuables pourront constituer des provisions spécifiques comme ils le feraient à des fins purement comptables et pourront réclamer une déduction de 100 p. 100 aux fins de l'impôt. Sauf erreur, nous pourrions réclamer une déduction de 100 p. 100 au titre des provisions spécifiques à des fins comptables, mais le montant de cette déduction serait réduit aux fins de l'impôt parce qu'une certaine somme...

Le président suppléant (M. Attewell): Le taux de recouvrement.

M. Al Cooper: ... serait refusée. Ainsi, le pourcentage de la déduction serait inférieur à 100 p. 100, mais seulement dans le cas des institutions financières. Voilà essentiellement ce à quoi nous nous opposons.

Le président suppléant (M. Attewell): Vous soutenez donc que la déduction pour créances douteuses, telle qu'établie par le surintendant, devrait être égale au

[Text]

write off for tax purposes; all recoveries ought to be taken immediately into income and, of course, subject to tax.

Dr. MacIntosh: Yes. What we do not need in this country is what the Americans do, where they have four or five regulatory authorities fighting with each other over what the rules should be. We have not had that in this country. We have had one regulator. We still have one regulator, Mr. Mackenzie, and he now has the whole business—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Which is even better.

Dr. MacIntosh: —and so we have consistency. Now you have the Department of Finance trying to look over his shoulder and tell him that his rules are not right, that they know better over there with the formula. That is ridiculous. We have enough trouble. We have the National Revenue department, too, disagreeing with Finance and with the Superintendent of Financial Institutions. That is not healthy for the country. It is much better to have one regulator.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): There was another reserve you were entitled to have, and that was a reserve of 1.5% or something like that against your assets, regardless of whether they were in trouble or not. That continuing reserve is being phased out. Is there any problem with that?

Mr. Kenyon: There are some additional comments we would like to make, and one of them will address that issue. I will address it now.

We did not take exception to the removal of that balance, which was called the Tax Allowable Appropriations Account. In the white paper the government proposed that this account, along with the prescribed disallowance of our specific provisions, would be brought into income over a period of time. When we see the transition rules, to the extent we have loan losses carried forward from prior periods, we find that the loan loss will in effect be ground down by the income inclusion they are proposing under the transition rule. So for a number of us, as a result of the large loan loss deductions we have been taking this year and in prior years, the effect of the transition rule is that we bring it all into income for tax purposes in 1988.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): That is because you have losses. So you have to bring it into income as rapidly as you can.

Mr. Kenyon: I guess the problem we have is that if you are proposing a transition rule then let us have a transition rule.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): On the basis of your losses that you have been allowed to write off as a result of these foreign loans, is it not true that you probably will not pay taxes anyway in 1988, despite what

[Translation]

montant de la déduction aux fins de l'impôt; tous les recouvrements devraient être ajoutés immédiatement au revenu et, bien entendu, assujettis à l'impôt.

M. MacIntosh: Oui. Le Canada peut très bien se passer du régime à l'américaine, où quatre ou cinq organismes de réglementation se disputent pour déterminer quelles devraient être les règles. Nous n'avons jamais eu un tel régime au Canada. Nous n'avions qu'un seul organisme de réglementation. Nous n'en avons toujours qu'un, dirigé par M. Mackenzie, et il est le seul à établir les règles. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Ce qui est une bien meilleure idée.

M. MacIntosh: . . . et nous avons donc eu des règles cohérentes. Or, le ministère des Finances cherche maintenant à lui dire que ses règles ne sont pas acceptables et que la formule adoptée par le ministère est meilleure. C'est ridicule. Les choses sont déjà suffisamment complexes. En plus, le ministère du Revenu national n'est pas d'accord avec le ministère des Finances et avec le surintendant des institutions financières. Ce n'est pas une situation saine. Il est préférable d'avoir un seul organisme de réglementation.

Le président suppléant (M. Attewell): Vous aviez aussi le droit de constituer une réserve d'environ 1,5 p. 100, je crois, de vos actifs, que la valeur soit ou non douteuse. Cette réserve permanente sera maintenant éliminée graduellement. Qu'en pensez-vous?

M. Kenyon: Nous avons d'autres observations à présenter, notamment sur cette question. Je vais en parler tout de suite.

Nous ne nous sommes pas opposés à l'élimination de cette réserve dite «provision pour éventualités déductibles d'impôt». Dans le Livre blanc, le gouvernement a proposé que ces provisions et les provisions spécifiques assujetties au taux de recouvrement prescrit soient graduellement ajoutées au revenu. En fait, les règles de transition prévoient que les institutions financières qui ont des pertes sur prêts ayant été reportées sur des exercices futurs auront droit à des déductions pour pertes sur prêts moins généreuses en raison de la règle d'inclusion au revenu. Ainsi, en raison de cette règle de transition, un certain nombre des institutions financières qui ont réclamé d'importantes déductions pour pertes sur prêts cette année et les années antérieures devront tout inclure dans le revenu en 1988.

Le président suppléant (M. Attewell): Parce que vous avez enregistré des pertes. Vous devez donc tout inclure dans le revenu aussi rapidement que possible.

M. Kenyon: Le problème, c'est que cette règle de transition n'en est pas une.

Le président suppléant (M. Attewell): Compte tenu du fait que vous serez autorisés à radier les pertes subies à l'égard des prêts à l'étranger, n'est-il pas vrai que vous ne paierez vraisemblablement pas d'impôt en 1988, malgré

[Texte]

this white paper says? And you will not pay taxes in 1989, and you will not pay taxes in 1990.

• 2015

Mr. Kenyon: No, I am sorry; I cannot agree with it. Your assessment as to 1988 is probably correct. As to 1989 or subsequent years, I have my doubts. I say this because our portfolio of tax-exempt loan substitutes is starting to mature now. A whole batch of them were issued about 10 years ago with 10-year maturities. Those maturities are now coming due and there are no provisions in the act under which further exempt instruments can be issued.

We are losing our shelter there. There is a real possibility that notwithstanding the huge LDC write-off we have taken this year, we will become taxable fairly shortly after 1988.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Praise the Lord.

Mr. Cassidy: Mr. Chairman, I want to come back to the question of transfers to reserves. In your brief you indicate, as Mr. MacIntosh has just said, that in the last four or five years, because of having to recognize a lot of losses, the five-year provision has more or less been equalled by the actual losses. Therefore what you have shown is actually what you have been taking pretty much.

Mr. Kenyon: The combination of the transfer from retained earnings plus the five-year averaging is equal to our actual loss expense.

Mr. Cassidy: Then you say that with the existing rules, you recognize that had tax reform not occurred, the banks would probably have been able to build up their contingency reserves in due course. Then you mention in the next paragraph on page 4 of the brief the potential for tax deferral provided by the deductibility of the contingency reserve.

You are saying that the method by which you have been putting money aside on contingency reserves would likely have allowed you to build up those contingency reserves again and thereby to achieve tax deferral. This is what the measures proposed relative to section 26.1 are addressing.

Mr. Kenyon: There is nothing more than the 1.5% or 1% of our asset. They are addressing the removal of the tax-allowable appropriations account, which is what you just alluded to. However, they are also attempting to reduce our specific provisions as a result of the prescribed recovery rate concept. Nowhere in this brief have we objected to the removal of the tax-allowable appropriation-for-contingencies account. We do not object to it.

Mr. Cassidy: I guess I am a bit puzzled then. I would assume that when you look at a bunch of debts and decide they are risky or whatever, you do not automatically write them all off. You take a class and say you will get 80% on this group, 70% on that group, and 60% on that group. Is this not the case?

[Traduction]

les propositions du Livre blanc? Et vous ne paierez pas non plus d'impôt en 1989 et en 1990.

M. Kenyon: Non, je regrette: je ne suis pas d'accord. Vous avez probablement raison pour ce qui est de 1988. Quant à 1989 ou aux années subséquentes, je n'en suis pas certain. Les substituts de prêts exempts d'impôt dans notre portefeuille arrivent à échéance. Toute une série de ces substituts de prêts ont été émis il y a environ dix ans, avec des échéances de dix ans. Aucune disposition de la loi ne permet l'émission de nouveaux titres exempts d'impôt.

Nous perdons donc cet abri. Il est fort probable que, malgré les énormes radiations de prêts aux pays les moins développés auxquelles nous avons eu droit cette année, nous serons assujettis à l'impôt peu après 1988.

Le président suppléant (M. Attewell): Dieu en soit loué!

M. Cassidy: Monsieur le président, je veux revenir à la question des transferts aux réserves. Votre mémoire confirme ce que vient de dire M. MacIntosh, à savoir que depuis quatre ou cinq ans, vous avez enregistré énormément de pertes, de sorte que la provision sur cinq ans correspond plus ou moins au total des pertes réelles. Ainsi, le total des réserves correspond à peu de choses près aux pertes réelles.

M. Kenyon: Les transferts à même les bénéfices non répartis et la disposition d'étalement sur cinq ans, pris ensemble, correspondent au total des pertes réelles.

M. Cassidy: Vous admettez alors que, sans la réforme fiscale, les banques auraient vraisemblablement pu augmenter encore leurs provisions pour éventualités. Vous parlez ensuite dans le prochain paragraphe, à la page 4 de votre mémoire, du potentiel du report d'impôt assorti à la déductibilité des provisions pour éventualités.

Vous dites que la méthode grâce à laquelle vous avez constitué les provisions pour éventualités vous aurait vraisemblablement permis d'augmenter le montant de ces provisions suffisamment pour obtenir un report d'impôt. Voilà justement ce que visent les mesures proposées à l'égard de l'article 26.1.

M. Kenyon: Il ne s'agit que des réserves correspondant à 1,5 ou 1 p. 100 de nos actifs. Les mesures proposées visent l'élimination des provisions pour éventualités déductibles d'impôt, ce dont vous venez de parler. Toutefois, elles visent aussi à réduire nos provisions spécifiques au moyen du taux de recouvrement prescrit. Dans notre mémoire, nous ne nous sommes jamais opposés à l'élimination des provisions pour éventualités déductibles d'impôt. Nous ne nous y opposons pas.

M. Cassidy: Alors, j'avoue ne pas comprendre. J'imagine que vous ne radiez pas automatiquement toutes les créances que vous jugez douteuses. J'imagine que vous les regroupez par catégories selon le taux prévu de recouvrement, soit 80 p. 100, 70 p. 100 ou 60 p. 100. N'est-ce pas le cas?

[Text]

Mr. Kenyon: It depends on the portfolio of assets you are talking about. Our consumer loans, our mortgages, and our VISA accounts are done on a pooled basis. The rest of our book is done on a specific loan-by-loan basis.

Mr. Cassidy: The law of large numbers is such that although you cannot predict how much you will recover on any specific larger loan, nonetheless your own experience is such that you know in general you are likely to get 30%, 40%, or 50% back, or whatever it is, if you look at a group of those loans. Is this not the case?

Mr. Kenyon: If we had used this approach in determining what amount of provisions we should set up, we would have been underprovided into the early 1980s and we would be underprovided now. The experience factor would always be lagging us. What we attempt to do in order to do a proper matching of revenue and expense is to identify the real value of the loans we are carrying. This applies to the LDC debt and it applies to the small business loans we make.

We attempt to do a realistic evaluation of the assets we have on our books. If we did not do it, the outside auditors and the Superintendent of Financial Institutions would be very concerned because he and they would say that we had overstated our income and that our assets were overvalued. So we do have to go into a specific—

Mr. Cassidy: You are saying on those loans where you pool, you have no particular objection to what amounts to the use of an historic recovery rate. Is this correct?

Mr. Kenyon: This is what we have been doing and it is the way we will—

• 2020

Dr. MacIntosh: Mr. Cassidy, you can pool when you are talking about two million consumer credit loans or a million residential mortgage loans. You cannot pool when you are talking about oil and gas loans.

Mr. Cassidy: What proportion of your assets would be difficult to pool?

Dr. MacIntosh: In domestic assets of the banks, the consumer credit is probably 20% and mortgage loans are another 20%. I would say you cannot pool about 60% of the commercial loans of the banks. Some of the banks thought it would be a good idea to have a pool classification for farm loans. This has been disputed in the industry in the last year or two. The superintendent has rejected the idea of having a class for farm loans against which you take a general reserve. He did not like the idea.

There are a lot of problems with it because you have serious problems in one part of the economy, the prairies and the wheat and grain economy. Four years ago I was here when we were having terrible problems in the beef economy and in hog farming in Ontario. Those have gone away. He did not think a general classification of farm debt was a great idea.

[Translation]

M. Kenyon: Cela dépend de la nature du portefeuille dont vous parlez. Nous regroupons nos prêts à la consommation, nos hypothèques et nos comptes Visa. Pour les autres portefeuilles, nous examinons chaque prêt, un à un.

M. Cassidy: La loi des grands nombres est telle que vous ne pouvez prévoir avec exactitude quel pourcentage d'un prêt plus important vous allez recouvrer, mais votre expérience vous enseigne néanmoins que sur certains prêts, vous pourrez recouvrer 30, 40 ou 50 p. 100 de la somme. N'est-ce pas le cas?

M. Kenyon: Si nous avions retenu cette formule pour déterminer le montant des provisions à constituer, nos réserves auraient été insuffisantes au début des années 80 et le seraient maintenant. Il y a toujours un certain décalage entre les prévisions et la réalité. Afin d'assurer une bonne concordance entre les revenus et les dépenses, nous essayons de déterminer la valeur réelle des prêts en portefeuille. Cela vaut pour les prêts aux pays en voie de développement et pour les prêts aux petites entreprises.

Nous essayons d'évaluer nos actifs de façon réaliste. Sans quoi, les vérificateurs externes et le surintendant des institutions financières nous reprocheraient d'avoir été trop optimistes dans le calcul de nos revenus et d'avoir surévalué nos actifs. Ainsi, nous devons faire des calculs très précis. . .

M. Cassidy: Vous dites donc que vous ne vous opposez pas à l'utilisation d'un taux de recouvrement historique dans le cas des prêts regroupés. Est-ce exact?

M. Kenyon: C'est la formule que nous avons retenue, et nous continuons. . .

M. MacIntosh: Monsieur Cassidy, il est possible de regrouper deux millions de prêts à la consommation ou un million de prêts hypothécaires. Il est impossible de le faire pour les prêts accordés dans le secteur du pétrole et du gaz.

M. Cassidy: Quelle proportion de vos actifs pourrait difficilement être regroupée?

M. MacIntosh: Les prêts à la consommation et les prêts hypothécaires comptent respectivement pour 20 p. 100 du total des actifs canadiens des banques. Je dirais qu'environ 60 p. 100 des prêts commerciaux des banques ne peuvent être regroupés. Certaines banques ont pensé qu'il serait bon de regrouper les prêts agricoles. L'industrie le conteste depuis un an ou deux. Le surintendant a refusé l'idée d'un regroupement des prêts agricoles en vue de constituer à leur égard une réserve générale. Il n'a pas aimé l'idée.

Cela soulèverait énormément de problèmes, étant donné la grande fragilité de l'économie des Prairies et du secteur des céréales. Il y a quatre ans, j'y étais quand les éleveurs de bétail et de porcs de l'Ontario ont connu de graves problèmes. La situation s'est rétablie depuis. Le surintendant a réservé un accueil très mitigé au regroupement des prêts agricoles.

[Texte]

Mr. Cassidy: I am not sure if all commercial loans would be immune to pooling. Given that you acknowledge there is a potential for debt deferral in the present system, do you have some alternative proposals which would respond to the Department of Finance's concern about tax being unreasonably deferred? Do you have proposals which might perhaps work a bit better than the proposal in the white paper?

Dr. MacIntosh: They should send a letter to Mr. Mackenzie, the Superintendent of Financial Institutions, to tell him they do not think he is being tough enough in reviewing the loan loss provisioning by the banks and that auditors should be tougher, if that is what you want. After all the trouble we have had the last three or four years, the auditors are tough as the devil now.

Mr. McCrossan: I want to pursue the example you raised about the superintendent. I pointed out that the superintendent has every incentive to have adequate or over-adequate, as opposed to right-on-the-line provisions. You agreed it was a good point. I want to follow up a question of Mr. Blenkarn's—he was shoving them out pretty quickly at one stage and it seemed to get lost in the shuffle. It had to do with the Dome provisions.

When the price of oil went from \$30 to \$10, presumably there was substantial pressure coming out of the OIG's office or the superintendent's office to take specific loan provisions. It was prudent to do so and it was in the interest of taxpayers. My question has to do with the timeliness of reflecting the rising values. There is a lot of urgency from the superintendent's side to see that adequate provisions are taken when something is going bad in a hurry. There is no compensating urgency on the superintendent's side to see that those reserves are released if it looks like Bank of Montreal is getting 100¢ on the dollar.

Mr. Kenyon: The sense of urgency would come from the management of the bank. They have a bottom line and they have shareholders. They have to pay dividends. There is a tension between the auditors and the Superintendent of Financial Institutions. The bank itself wants to show as good a bottom line as is reasonably possible to stay in business and attract funds and capital.

Mr. McCrossan: With all due respect, I have worked in a few financial institutions. The important thing seems to be the trend in earnings not showing the largest number possible in any year because you might show a smaller number the next year. The urgency is not there. In your brief, you talked about the—

Mr. Kenyon: It works against you because it would suggest you tend to underprovide when you should be setting up larger provisions.

[Traduction]

M. Cassidy: Je ne suis pas convaincu qu'il serait impossible de regrouper certains prêts commerciaux. Puisque vous admettez que le système actuel pourrait permettre certains reports, avez-vous des solutions de rechange à proposer qui élimineraient la possibilité de reports déraisonnables d'impôt dont s'inquiète le ministère des Finances? Avez-vous des propositions à faire qui seraient peut-être meilleures que celles du Livre blanc?

M. MacIntosh: Il devrait écrire à M. Mackenzie, le surintendant des institutions financières, pour lui dire qu'il n'examine pas avec suffisamment de rigueur les provisions pour pertes sur prêts constituées par les banques et pour l'inviter à faire en sorte que ses vérificateurs soient plus méticuleux, si c'est ce que vous voulez. Étant donné tous les problèmes que nous avons connus ces trois ou quatre dernières années, les vérificateurs sont maintenant très rigoureux.

M. McCrossan: J'aimerais reprendre l'exemple que vous avez donné en parlant du surintendant. J'ai dit que le surintendant a tout intérêt à veiller à ce que les provisions soient suffisantes, ou plus que suffisantes. Vous l'avez admis. J'aimerais reprendre une des questions mitraillées par M. Blenkarn plus tôt, puisqu'elle semble être passée inaperçue. Il s'agit des provisions de la société Dome.

Quand le cours du pétrole a chuté de 30\$ à 10\$, j'imagine que le Bureau de l'inspecteur général ou du surintendant a exercé des pressions considérables pour que des provisions précises pour pertes sur prêts soient constituées. C'est ce que dictait la prudence, et c'était dans l'intérêt des contribuables. J'aimerais parler du moment choisi pour refléter l'augmentation de la valeur des actifs. Quand les choses vont de mal en pis, le surintendant intervient d'urgence pour que des provisions adéquates soient constituées. Par contraste, il ne semble pas agir avec autant d'urgence pour libérer ces réserves quand la Banque de Montréal semble pouvoir recouvrer la totalité d'un prêt.

M. Kenyon: Ce sont les directeurs de la banque qui seraient les premiers à réagir. Ils guettent de très près leurs états financiers et ils ont des actionnaires. Ils paient des dividendes. Il existe une certaine tension entre les vérificateurs et le surintendant des institutions financières. La banque elle-même veut afficher les meilleurs résultats possible afin de pouvoir poursuivre ses opérations et attirer des fonds et des capitaux.

M. McCrossan: Sauf le respect que je vous dois, j'ai travaillé dans quelques institutions financières. L'essentiel semble être la tendance des bénéfices, et non pas d'afficher les meilleurs résultats possible une année, puisqu'ils pourraient bien être moins reluisants l'année suivante. Ce sentiment d'urgence n'y est pas. Dans votre mémoire, vous parlez de...

M. Kenyon: Cela donnerait l'impression que les banques ont tendance à constituer des provisions insuffisantes, alors qu'elles devraient faire le contraire.

[Text]

Mr. McCrossan: In your own brief you refer to the opportunities to delay taxes by over-providing and—

Dr. MacIntosh: If you look at the annual reports for last year. . . I am sure it will show even more so this year because of the oil and gas comeback. A year ago the price of oil was about \$15; the year before it was \$10. This year it made more like \$20.

• 2025

This year I can predict that in the annual reports the banks are going to say there has been a substantial turnaround in the oil and gas industry in Alberta, and because of that they have reversed substantial amounts of provision. They will say that is why the loan loss provisions, the five-year thing, is levelling out now, and in the case of a couple of banks has already crossed.

What I mean by that is the actual level is now about the same as the five-year average provisioning level because of the fact that with the passage of time and the improvement in the situation they are coming together, they are converging, and for this reason the disappearance of five-year averaging is a fairly academic question.

The banks are not greatly exercised about that subject right now. They have been taking enormous losses for several years and that five-year thing is averaging it out. So this year, 1987, will be about the same or better than 1986, leaving aside the LDC question.

Mr. McCrossan: Coming back at your comments about wanting to get the highest earnings possible, that is discipline; managements are disciplined to make sure there is no over-reserving. Again, it just does not ring true with my own experience in my own consulting practice, because I can think of umpteen examples where companies like to have a nest egg, especially a tax-free nest egg or especially a nest egg which the taxpayer is financing around for a rainy day.

The important thing in most financial institutions is that steady trend in earnings. They do not want those little peaks because in the next year the story in the newspaper is that earnings dropped by 5%. They like to use these inner reserves to smooth things out. I do not know; I will admit that I have never consulted any of the big five banks, but I have consulted a number of other financial institutions and I cannot believe you are that much different from everybody else among your competitors.

Mr. Kenyon: It may have been once upon a time there was a rising trend, but it seems to be pretty much up and down these days.

[Translation]

M. McCrossan: Dans votre mémoire, vous parlez de la possibilité de reporter des impôts en constituant des provisions excessives et. . .

M. MacIntosh: Si vous examinez les rapports annuels de l'an dernier. . . Je suis convaincu que ce sera encore plus frappant cette année en raison de la reprise dans le secteur pétrolier et gazier. Il y a un an, le prix du pétrole se situait aux environs de 15\$; l'année précédente, il était à 10\$. Cette année, il atteindra les 20\$.

Je peux prévoir que cette année, les banques, dans leur rapport annuel, vont dire que les secteurs gazier et pétrolier de l'Alberta ont fait de bonnes affaires, ce qui les a amenées à retirer des sommes considérables de leurs provisions. Elles vous expliqueront que c'est la raison pour laquelle les provisions pour pertes sur prêts, obligatoires pendant cinq ans, sont en voie de nivellement, voire de dépassement du pourcentage exigé dans le cas de certaines banques.

J'entends par là que le niveau réel actuel est approximativement celui qui est exigé pour cinq ans, parce qu'avec le temps et de l'amélioration de la situation, il y a rapprochement, convergence entre le niveau exigé et le niveau réel, et c'est la raison pour laquelle la disparition de l'étalement sur cinq ans est une question plus ou moins théorique.

Les banques ne se tracassent pas beaucoup à ce sujet, elles ont subi de lourdes pertes pendant plusieurs années et les répercussions, étalées sur cinq ans, cessent de se faire sentir, de sorte que l'année 1987, si l'on écarte la question des pays moins développés, sera aussi bonne ou meilleure que 1986.

M. McCrossan: Pour en revenir à ce que vous disiez tout à l'heure, à savoir la recherche des bénéfices les plus élevés possibles, c'est une question de discipline: les cadres apprennent à éviter la constitution de réserves pléthoriques. Mais là encore, cela ne correspond pas avec ma propre expérience dans mon bureau d'expert-conseil, car je me rappelle de nombreux cas de sociétés qui tiennent à se constituer un pécule, et ce d'autant plus que ce pécule est exonéré d'impôt ou que c'est un pécule constitué par le contribuable en prévision de temps difficiles.

Dans la plupart des institutions financières, l'important, c'est la constance des bénéfices. Ils tiennent à éviter les petites flambées, parce que l'an prochain les journaux rapporteront que leurs bénéfices ont baissé de 5 p. 100 et c'est pourquoi elles tiennent à faire appel à leurs réserves pour amortir les inégalités. Je ne sais pas au juste, n'ayant jamais, je le reconnais, consulté l'une ou l'autre des cinq principales banques, mais mon expérience avec d'autres institutions financières me porte à penser qu'il ne devrait pas y avoir tant de différence entre vous et vos concurrents.

M. Kenyon: Il fut un temps, peut-être, où la tendance était à la hausse, mais ces derniers temps la courbe est en dents de scie.

[Texte]

Mr. McCrossan: You are saying, it seemed to me, that the idea of pushing over to the superintendent... he can be cautious in the extreme, especially realistically given what happened to the previous IG and the criticism he came into personally for not insuring that these reserves were adequate.

I think there is every incentive on the part of current superintendent to make sure they are at or above... and the more he can talk you into pushing them above, the more comfortable he is in his job. Pushing him back as the arbiter of what is reasonable for tax purposes does not seem to me to necessarily be the best idea from a taxpayer's point of view.

Mr. Kenyon: Look at this from a purely tax policy perspective. There is some value in what you are saying. Up until this point in time, the management of the financial services sector and the policies that drove the management by the government of that sector and tax policy operated pretty much in tandem, in parallel, through the graces of section 26 of the Income Tax Act.

We are now looking at a situation where we are addressing tax policy now and for tax purposes, this is the regime that we are proposing. Nowhere have I heard any discussion of why the two policies should have been separated, why the Superintendent of Financial Institutions, with his responsibility for the management of the financial sector of our economy, has had his powers separated from the tax policy powers.

I think this is a legitimate question that should be asked. There is a prudential element to this whole exercise that has been just sort of glossed over by everybody in their desire to generate tax revenues.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): I would like to move on to other items besides this because we have another witness tonight. I am sorry I cannot spend a great deal of time, but we have been a whole hour on this particular item. Miss Nicholson.

Miss Nicholson: Today we were hearing from the insurance industries that they do not really object to being asked to pay more taxes, as long as they see a level playing field.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): You know all about that, Mr. MacIntosh.

Dr. MacIntosh: I imported the freeze to Canada, sir.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): That is right. They now agree with you.

Miss Nicholson: How important do you think a level playing field is in this particular tax exercise we are going through in tax treatment as between the different financial institutions?

Dr. MacIntosh: We think that a level playing field is a desirable goal of policy, but frankly I do not know anything about taxation or accounting in the insurance industry. We do not pretend to tell you how they should

[Traduction]

M. McCrossan: Vous disiez, je crois, que l'idée de confier au surintendant... Il risque de faire preuve de craintes exagérées et ce à juste titre s'il se rappelle ce qui est arrivé à l'inspecteur général précédent, qui s'est fait blâmer pour n'avoir pas veillé à ce que ces réserves soient suffisantes.

Le surintendant actuel n'a que trop de raisons, à mon avis, de veiller au maintien de ces réserves à un niveau adéquat, voire supérieur à cela... Tout l'incite, pour le repos de son esprit, à vous persuader de constituer des réserves substantielles et le fait de lui enlever cette fonction d'arbitre de ce qui constitue aux fins fiscales, un niveau raisonnable de réserves, ne me paraît pas très judicieux, du point de vue du contribuable.

M. Kenyon: Voyez cette question sous l'angle purement fiscal. Ce que vous dites n'est pas dénué de bon sens. Jusqu'à ce jour, les principes dont s'inspiraient les cadres du secteur des services financiers et les mesures fiscales allaient plus ou moins de pair grâce à l'article 26 de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Nous avons maintenant une situation où nous examinons la politique fiscale en soi et voici le régime que nous proposons. Il n'a pas été question, autour de moi, de se demander pourquoi les deux politiques devaient être distinctes, pourquoi le surintendant des institutions financières, responsable de la gestion du secteur financier de notre économie, a vu ses pouvoirs scindés de ceux de la politique fiscale.

C'est pourtant une question légitime qui devrait être posée. Dans la recherche des sources de recettes fiscales, tous ont en quelque sorte gommé cet aspect du problème, écarté ce garde-fou.

Le président suppléant (M. Attewell): Nous avons un autre témoin ce soir, je voudrais donc passer à d'autres questions. Excusez-moi de devoir vous presser, mais nous nous sommes attardés toute une heure sur cette question. Madame Nicholson.

Mme Nicholson: Des représentants du secteur des assurances nous ont affirmé, aujourd'hui, ne pas avoir d'objection réelle à payer davantage d'impôt à condition que les règles du jeu soient les mêmes pour tous.

Le président suppléant (M. Attewell): Tout cela n'est pas nouveau pour vous, monsieur MacIntosh.

M. MacIntosh: C'est moi qui ai importé cette initiative au Canada, monsieur.

Le président suppléant (M. Attewell): C'est exact. Les assurances vous soutiennent à présent.

Mme Nicholson: Dans quelle mesure est-il vraiment important, à votre avis, que les règles soient les mêmes pour tous sur cette question de régime fiscal pour les différentes institutions financières?

M. MacIntosh: Adopter les mêmes règles pour tous nous paraît souhaitable, mais je reconnais, en toute franchise, ne rien connaître à la question d'imposition ou de comptabilité des assurances. Nous n'avons pas la

[Text]

be taxed, although I guess they were telling you how we should be taxed. We do not have that degree of knowledge. The industries are different in structure, in their liabilities and their purpose, and I think it is probably difficult to draw some comparisons. Where we have common ground with other institutions, such as in mortgage financing and so forth, then you can make those kinds of comparisons.

• 2030

We happened to say in our brief, in connection with insurance, that we do not understand why in the case of guarantees provided by banks we are not treated the same as insurance companies are with insurance. That is being changed in the proposed tax reform. But in general, all I am saying is that I think to translate the principle of a level playing field into practicality when you are comparing industries, or apples and oranges, is hard.

Miss Nicholson: On the question of penalties for reporting inaccuracies even if inadvertent, what is the magnitude of this problem? How often do errors happen, or what kind of costs are involved in inadvertent errors?

Mr. Kenyon: I have no statistics on the incidence. I can tell you we are involved with processing hundreds of millions, maybe even billions, of transactions a year. We are doing it through a disparate branch structure. The people who are involved in administering the reporting and the withholding of taxes in these cases are not trained tax people. It is in the nature of the system that errors will occur. They will not occur because of commission or what have you, but by accident, inadvertence, or what have you. We feel a mandatory penalty in these circumstances is inappropriate; unwarranted.

Dr. MacIntosh: It is intended at present—and I believe it is in the present budget as well as in tax reform—to capture the income on discount instruments. While it is not what I would call “error”, I think there is a huge volume of taxable income reaching the hands of holders of treasury bills in this country that is not being taxed by the authorities, because of the absence of a technique for taxing discount instruments, as opposed to coupons on bonds and so forth. I think the Government of Canada is going to get a huge revenue from that, and should get a huge revenue from that, because there is a massive holding of securities on which income tax is not being paid. That is a personal opinion.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): You are absolutely right.

Miss Nicholson: I can see your point that for inadvertent errors—honest errors—perhaps people should not be punished. On the other hand, I guess you are not suggesting the onus of proof should always be on the government to prove a deliberate intent to report an

[Translation]

prétention de vous dire comment elles devraient être taxées, mais je crois savoir qu'elles ne se sont pas fait faute de vous conseiller sur la manière de nous taxer. Nous ne sommes pas experts en la matière. Nos institutions diffèrent par leur structure, leurs engagements et leurs objectifs, ce qui doit rendre toutes comparaisons difficiles, excepté sur les points que nous avons en commun avec d'autres institutions, par exemple le financement des hypothèques, entre autres, où l'on peut établir ce genre de comparaison.

Nous disions dans notre mémoire, à propos des assurances, que nous ne comprenons pas pourquoi nous ne sommes pas traités comme elles en matière de garanties bancaires. Le projet de réforme fiscale modifie cette disposition, mais tout ce que je veux dire, d'une façon générale, c'est qu'il est difficile en toute équité, d'appliquer les mêmes règles quand les institutions diffèrent entre elles.

Mme Nicholson: Il est question de sanctionner les erreurs, même si elles ont été faites par inadvertance. Quelle est l'ampleur de ce problème? Quelle est la fréquence des erreurs, ou le coût d'erreurs faites par inadvertance?

M. Kenyon: Je n'ai pas de statistiques là-dessus, mais je puis vous dire que le nombre des transactions que nous traitons atteint plusieurs centaines de millions, peut-être même des milliards par an. Ces transactions se font par un réseau disparate de filiales. Les gens qui comptabilisent ces transactions et retiennent les taxes n'ont pas reçu une formation approfondie et il est donc inévitable que des erreurs se produisent. Ce ne sont pas des erreurs délibérées ou autres, elles sont dues au hasard, à l'inadvertance, entre autres. Dans ces circonstances une sanction obligatoire nous paraît injustifiée et inappropriée.

M. MacIntosh: L'intention qui se traduit dans le budget actuel ainsi que dans la réforme fiscale, est de mettre la main sur le revenu des instruments d'escompte. Ce n'est peut-être pas ce que j'appellerais «une erreur», mais en raison de l'absence d'une technique d'imposition de ces instruments, les détenteurs de bons du trésor canadiens—à la différence des coupons d'obligations par exemple—reçoivent en main des sommes considérables de revenu imposable, mais non imposé. Le gouvernement du Canada veut et devrait en tirer des recettes considérables car il existe quantité de titres sur lesquels l'impôt n'est pas payé. C'est une opinion personnelle.

Le président suppléant (M. Attewell): Vous avez tout à fait raison.

Mme Nicholson: Je comprends que vous ne veuillez pas que des gens soient punis pour des erreurs faites par inadvertance, de bonne foi, mais par ailleurs, vous ne proposez pas, je pense, que c'est au gouvernement de prouver l'intention délibérée de commettre des

[Texte]

inaccuracy. So do you have a proposal? Do you have wording that would be reasonable?

Mr. Kenyon: We have not bent our minds to drafting appropriate wording. We could do so.

Dr. MacIntosh: I must say in three decades of banking, I have never seen evidence of any degree of error in the system even worth mentioning. I just do not think there is. If you look at people's personal accounts—and the banks manage 15 million personal accounts in this country—the error rate is extremely low; extremely low.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): One of the concerns we have is the tax preference instruments. Of course, the government came along with these preferred share rules. You are upset about the 40% penalty tax in there; and I understand the mathematics of that. But do you think the preferred share financing rules are adequate in the first place to stop what is probably one of the major ways financial institutions have been reducing what would otherwise be taxable income? The theory being that when you receive dividend income from one corporation to another, there is no tax, and the preferred share ruling is to try to stop dividends being paid from corporations that do not pay tax. Do you believe those rulings are satisfactory to do that? Or is there going to develop new, imaginative ways of creating financing by issuing shares in lieu of debt that do not come within the description of being preferred shares, as per the Ways and Means motion, but are really the same type of thing?

• 2035

Mr. Kenyon: It is a very, very technical question you have asked. The preferred share amendments that were brought down with the tax reform papers are very complex. They have added a degree of complexity to the whole issue of preferred shares that I suspect would make a very brave person or persons of those who would want to become involved with the issuance of preferred shares in Canada these days.

I guess I have two observations. One is that with the maturities of the preferred instruments, the ones that were issued 10 years ago, the tax expenditure to our government of those instruments is probably going to decrease substantially. Secondly, I would guess that the impact of these rules will be to make it even more difficult for people to use preferred share, even legitimate preferred share financing for their equity-raising purposes.

Mr. McCrossan: I think the chairman's question was, is there evidence that there is developing a type of common share which has all the characteristics of a preferred share, but does not have the name of a preferred share that is—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Getting around these rules.

Mr. McCrossan: —emerging around these rules?

Mr. Kenyon: Not that I am aware of.

[Traduction]

inexactitudes. Qu'est-ce que vous proposez alors? Est-ce que vous avez un texte qui serait acceptable?

M. Kenyon: Nous n'y avons pas vraiment réfléchi, mais nous pourrions le faire.

M. MacIntosh: Je dois dire qu'en trente années d'expérience bancaire, je n'ai jamais constaté dans le système, d'erreurs qui méritent d'être mentionnées. Je ne pense pas qu'il y en ait. Si vous examinez les comptes personnels—les banques en administrent quinze millions dans ce pays—le taux d'erreur est très bas, voire infime.

Le président suppléant (M. Attewell): La question des actions privilégiées imposables nous tient à cœur. C'est le gouvernement, bien entendu, qui a proposé ces règles. Vous vous indignez de l'impôt de 40 p. 100, et je comprends le calcul qui a été fait, mais pensez-vous que les règles de financement des actions privilégiées soient suffisantes pour mettre fin à ce qui est probablement l'un des moyens principaux, pour les institutions financières, de réduire ce qui aurait été autrement un revenu imposable? En théorie, les dividendes versés d'une société à l'autre ne sont pas imposables, et la décision relative aux actions privilégiées a pour but d'empêcher une société qui ne paie pas d'impôt, de verser des dividendes. Pensez-vous que cette décision sera efficace, ou bien croyez-vous qu'ils vont trouver le moyen d'émettre, pour couvrir leurs obligations, des actions qui ne répondent pas à la définition d'actions privilégiées au sens de la motion des voies et moyens, mais qui, en fait, reviennent à la même chose.

M. Kenyon: Votre question est très compliquée. Les amendements proposés pour les actions privilégiées sont extrêmement complexes, si bien que, de nos jours, il faudrait être très courageux pour se lancer dans l'émission d'actions privilégiées au Canada.

Permettez-moi de faire deux remarques. Tout d'abord, étant donné que les actions privilégiées émises il y a 10 ans arrivent bientôt à échéance, les dégrèvements d'impôt que le gouvernement consent à l'égard de ces instruments vont certainement diminuer de façon considérable. Deuxièmement, si ces amendements sont adoptés, il deviendra encore plus difficile, pour ceux qui le désirent, d'utiliser des actions privilégiées, même légitimes, pour satisfaire leurs besoins de capitaux.

M. McCrossan: Je crois que le président voulait savoir s'il existe un type d'action ordinaire qui ait toutes les caractéristiques d'une action privilégiée, sauf le nom, . . .

Le président suppléant (M. Attewell): Ce qui permettrait de tourner ces amendements.

M. McCrossan: . . . pour tourner ces amendements?

M. Kenyon: Non, pas que je sache.

[Text]

Dr. MacIntosh: I do not think we are qualified to say. I think the Securities Commissions would look at that if there were such instruments now.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Of course, these shares do not have to have a prospectus. They are private placements to a limited number of holders. So the Securities Commission really does not get involved too much.

Dr. MacIntosh: They do now because under the new rules that are coming into place, there is no exempt market left. Everybody has to register and every transaction will have to be registered. There is no longer going to be that kind of an escape.

Mr. Layton: Returning to the heading that Miss Nicholson raised a moment ago, this afternoon we listened to the representatives of the insurance industry. Their position was very strongly that they were being asked to pick up a larger share of the corporate tax than their competitors in the financial field. I guess banks and trust companies were particularly identified. In straight numbers that seems apparent. If you look at the forecasts of what revenues are to come, they are in the white paper and they are very substantially higher in terms of expected tax revenues from those companies.

Like yourselves, they admitted they did not know a darned thing about banks and there was no way they could compare themselves with them other than that they were going to be paying more. I think that certainly members of the committee will be influenced by this overall goal of fairness and I sense that if there is to be a defence for the fact that the banks will not be expected to contribute at the same level, regardless of revenues or profits or any other thing, assets employed, as the other financial institutions, it might be hard to find fairness.

Those institutions undertook, sitting with us this afternoon, to provide us with data that would show. . . By the way, they did another thing. They told us they were starting to move into the profit and therefore taxable field. Michael, you will be glad to know that the trust companies started to indicate—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): No, the insurance companies.

Mr. Layton: Excuse me. Yes, the insurance companies started to register that—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): You forgot the other fellows.

Mr. Layton: —they were already going to be paying more taxes so we really did not need reform. It was going to come anyway.

Mr. Cassidy: He is the one that last had to pay tax in 1947.

Mr. Layton: I am not identifying who.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): I think it was 1978!

[Translation]

M. MacIntosh: Nous ne sommes pas en mesure de répondre à cette question. Vous devriez plutôt la poser aux commissions des valeurs mobilières.

Le président suppléant (M. Attewell): Naturellement, ces actions n'ont pas besoin d'être assorties d'un prospectus puisque ce sont des placements privés pour un nombre limité de détenteurs. Par conséquent, la Commission des valeurs mobilières ne s'y intéresse pas beaucoup.

M. MacIntosh: Elle s'en occupe maintenant car, avec les nouveaux règlements qui vont entrer en vigueur, il n'y aura plus de marché hors cote. En d'autres termes, tout le monde devra s'inscrire et chaque transaction devra être enregistrée. Il n'y aura donc plus ce genre d'échappatoire.

M. Layton: Pour en revenir à la question soulevée tout à l'heure par M^{lle} Nicholson, j'aimerais souligner que les représentants de compagnies d'assurances que nous avons entendus cet après-midi, ont affirmé de façon très catégorique que leur part de l'impôt des sociétés était beaucoup plus grande que celle de leurs concurrents du secteur financier, notamment, je pense, les banques et les sociétés de fiducie. En chiffres absolus, cela me semble assez évident. En effet, les prévisions du Livre blanc indiquent bien que les recettes fiscales provenant des compagnies d'assurances seront beaucoup plus élevées.

Tout comme vous, ils ont admis qu'ils ne connaissent rien du fonctionnement des banques et qu'ils ne pouvaient donc pas se comparer à elles si ce n'est en disant qu'ils allaient payer beaucoup plus. Je suppose que les membres du Comité sont, eux aussi, animés d'un souci d'équité, mais je crains qu'il ne soit alors très difficile de justifier le fait que, par rapport aux autres établissements financiers, les banques aient un taux de contribution inférieur, quels que soient leurs revenus, leurs profits ou leurs avoirs.

Nos témoins de cet après-midi se sont engagés à nous fournir des données qui indiqueront. . . De fait, ils nous ont dit qu'ils allaient se lancer dans des activités lucratives et, par conséquent, imposables. Monsieur Cassidy, vous serez ravi de savoir que les sociétés de fiducie envisagent. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Non, ce sont les compagnies d'assurances.

M. Layton: Excusez-moi. Donc, les compagnies d'assurances commencent à. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Vous avez oublié les autres.

M. Layton: . . . de toute façon, vous allez payer plus d'impôt, même sans la réforme.

M. Cassidy: C'est le type dont la dernière contribution fiscale remonte à 1947?

M. Layton: Je ne donne pas de nom.

Le président suppléant (M. Attewell): Je croyais que c'était 1978!

[Texte]

Mr. Layton: The record will show. And in the report in the material that has just been submitted to us tonight, I sense also that the banks, because of reserve adjustments and so forth, will also be starting to forecast higher taxes. What the other institutions offered. . . I am wondering and asking the question, with all this background, whether we could ask the banks to provide us with a similar forecast of their expected profits before reform and their expected profits past five years, in the next five years and beyond, certainly a ten-year span of profits after reform. This would provide us, as a committee and as individuals here to assist the Minister in this review of his white paper, with at least a sense of how to compare.

• 2040

I think effective tax rates are what it really comes down to, but I wondered out loud here whether there was an easy way to compare. Profits are easy, just straight such-and-such a percentage of profits, and I think that is the way most of us think of a corporate tax. I know that it is much more complicated than that, but I think that perhaps we could find a formula that allows us to compare.

I find it hard to believe that bankers do not understand how insurance companies make and claim profits, and I likewise find it hard to understand why the leaders of the insurance industry do not know a thing about banks. I am not asking you to make the comparison, but I am asking you to provide information.

Dr. MacIntosh: They are technically very different, and you have to know a lot about the nature of the industry before you can make a statement. I would very greatly hesitate, and I doubt if there are any bankers around who would have the skills to understand the nature of actuarial science. I know very well that they do not know it, and therefore the method of accruing profits in insurance companies I am sure is very strange country to a banker.

I believe the insurance companies were talking about their share of the dollar increase in taxes, not the effective rates. All corporations pay the 50% tax rate. The issue is how you define profits. In our case, the effective tax rates have been low; Mr. Cassidy has been talking about that. The reason they were low is because of the amount of loan substitutes, income debentures and term preferreds, that the banks got into. They peaked in 1982 at \$11.5 billion, and that \$11.5 billion of non-taxable income had a massive effect on the tax rates of the banks.

You ask what the forecast is going to be in the next five years, Mr. Layton. These instruments are running off now; they are declining. In 1986 they were about \$7.5 billion; in five years they will be gone. So that \$7.5 billion is going to disappear, and that has a massive effect on the tax rates of the banks.

[Traduction]

M. Layton: Nous vérifierons dans la transcription. D'après le rapport qui nous a été distribué ce soir, j'ai bien l'impression que les banques vont, elles aussi, s'attendre à payer des impôts plus élevés, compte tenu des nouvelles exigences de réserve. Les autres établissements nous ont fait part de leurs prévisions. . . Nous pourrions peut-être demander aux banques d'en faire autant, c'est-à-dire de nous indiquer leurs prévisions de profits avant la réforme et après cinq ans, ainsi que pour les cinq prochaines années et au-delà, et pour les 10 années suivant la réforme. Cela permettrait à notre Comité et aux collaborateurs du ministre d'avoir un minimum de données pour comparer.

En fait, c'est tout le problème des taux d'imposition réels, mais je me demandais tout simplement si l'on pouvait comparer facilement ces deux secteurs. Or, il est facile de calculer les profits, c'est un pourcentage assez simple, et c'est sans doute de cette façon que la plupart d'entre nous conçoivent l'impôt des sociétés. Je sais qu'en fait c'est beaucoup plus compliqué que cela, mais nous devrions pouvoir trouver une formule qui nous permettrait de faire cette comparaison.

J'ai du mal à croire que les banquiers ne comprennent pas comment les compagnies d'assurances font des profits et comment elles les déclarent; de même, j'ai du mal à croire que les dirigeants du secteur des assurances ne connaissent rien des banques. Je ne vous demande pas de faire vous-même cette comparaison, mais tout simplement de fournir les informations nécessaires.

M. MacIntosh: Les deux systèmes sont radicalement différents, et pour pouvoir remplir une déclaration d'impôt, il faut parfaitement connaître la nature de l'entreprise en question. J'hésiterais beaucoup à le faire, et je ne crois pas que beaucoup de banquiers s'y connaissent beaucoup en matière de science actuarielle. En fait, je suis convaincu qu'ils n'y connaissent rien et que la méthode de comptabilisation des profits utilisée par les compagnies d'assurances est tout à fait du chinois pour un banquier.

A mon avis, les compagnies d'assurances ne parlaient pas tant des taux d'imposition réels, mais plutôt de la part qui leur est attribuée dans l'augmentation des impôts. Toutes les sociétés sont assujetties à un taux d'imposition de 50 p. 100. Ce qu'il faut déterminer, ce sont les profits. Dans notre cas, les taux d'imposition réels sont bas; M. Cassidy l'a déjà fait remarquer. Cela s'explique par la quantité de succédanés de prêts, de débentures à intérêt conditionnel et d'actions privilégiées à terme qu'émettent les banques. Ces instruments ont atteint un record en 1982, avec 11,5 milliards de dollars, et ces revenus non imposables ont eu une incidence considérable sur les taux d'imposition des banques.

Vous me demandez ce qui va se passer au cours des cinq prochaines années, monsieur Layton. La valeur totale de ces instruments diminue. En 1986, ils ne représentaient plus qu'environ 7,5 milliards de dollars, et dans cinq ans, il n'y en aura plus. Donc, cette échappatoire de 7,5 milliards de dollars va disparaître, et

[Text]

I just want to say for the record that 15 years ago I came here and opposed the creation of income debentures and preferreds because I thought it was going to do the very thing it did, which is create the cosmetics that we were getting a tax benefit out of it. But the Government of Canada, in its wisdom, went ahead and Parliament did that at the time and it did exactly what I thought it would do: it created the cosmetics that we were getting out of tax.

Mr. Layton: But your forecast will show that is phasing out.

Dr. MacIntosh: It is phasing out.

Mr. Layton: Therefore could we ask if it is a reasonable request that the committee be provided with those forecasts—

Dr. MacIntosh: We can translate that, other things being equal and having—

Mr. Layton:—pre-reform, and give it to us on what the likely impact of reform is.

Mr. Kenyon: In our pre-reform submission to you, we identified the amounts of our holdings and the maturity schedule for them. We also provided you with a schedule that showed the effective tax rate of banks when you took into consideration the cost to them of being an agent of government policy—I am picking the phrase from the report on bank profits of the standing committee there—and that schedule showed that between 1981 and 1986 the effective tax rate of banks varied between 38% and 48%, which would suggest that the cost to the banks of being agents of government policy is substantially more than the \$85 million I think the life insurance industry was using for our contribution to the economy and government of this country. What I am saying to you is that our effective tax rate, when you take into consideration the after tax instruments, etc., is at a level of around 38% or 40% now, and it will continue to be at that level in the future, even after they have phased out.

Mr. Cassidy: But the privilege of being a bank is available to you for free. Counting anything you pay for that privilege is a tax, is that right?

Mr. Kenyon: I do not follow your question.

Mr. Cassidy: Well, banking is a privilege. You can print money, effectively.

• 2045

Mr. Kenyon: We do not print money.

Dr. MacIntosh: If it is a great privilege, it is funny that nobody tries to create a bank. They all try to create trust companies or credit unions.

[Translation]

elle a une incidence considérable sur le taux d'imposition des banques.

Permettez-moi d'ajouter qu'il y a 15 ans, je me suis opposé à la création des débentures à intérêt conditionnel et des actions privilégiées justement parce que je redoutais ce qui en a résulté, à savoir une prolifération d'instruments artificiels qui permettaient d'alléger la facture d'impôt. Toutefois, le gouvernement du Canada a jugé bon, avec le Parlement, d'adopter les dispositions en question, lesquelles ont eu pour effet d'augmenter les déductions fiscales, ce que j'avais prévu.

M. Layton: Mais vos prévisions indiqueront que ces instruments vont disparaître.

M. MacIntosh: Ils vont disparaître progressivement.

M. Layton: Dans ce cas, pouvons-nous vous demander de nous fournir ces prévisions. . .

M. MacIntosh: Nous pouvons faire les correspondances nécessaires, toutes choses étant égales par ailleurs. . .

M. Layton: . . . avant la réforme et après, selon les effets que vous en prévoyez.

M. Kenyon: Dans le document que nous vous avons soumis sur notre situation avant la réforme, nous indiquons la valeur totale de nos portefeuilles et les dates d'échéance correspondantes. Nous vous avons également distribué un document indiquant le taux d'imposition réel des banques, compte tenu du coût que représente pour elles le fait d'être des exécutants de la politique gouvernementale, et je reprends ici la phrase du rapport sur les profits des banques qu'a fait votre Comité. . . ce document indiquait qu'entre 1981 et 1986, le taux d'imposition réel des banques oscillait entre 38 et 48 p. 100, ce dont on peut conclure que ce qu'il en coûte aux banques d'être des exécutants de la politique gouvernementale est bien supérieur aux 85 millions de dollars que les compagnies d'assurances versent à l'économie et au gouvernement du Canada. Je veux dire par là que, si l'on tient compte de tous ces instruments non imposables, notre taux d'imposition réel se situe actuellement autour de 38 ou 40 p. 100, et qu'il se maintiendra à ce niveau même après la disparition desdits instruments.

M. Cassidy: Mais le privilège d'être une banque vous est également offert, gracieusement. Tout ce que vous payez pour ce privilège est un impôt n'est-ce pas?

M. Kenyon: Je ne vous suis pas très bien.

M. Cassidy: Avoir des activités bancaires, c'est un privilège. Vous pouvez faire marcher la planche à billets.

M. Kenyon: Nous ne faisons pas marcher la planche à billets.

M. MacIntosh: Si c'était un tel privilège, je ne comprends pas pourquoi tout le monde n'essaierait pas d'ouvrir une banque. Pourtant, tout le monde essaie de créer une société de fiducie ou une coopérative de crédit.

[Texte]

Mr. Cassidy: One of the things we have to consider, although it is not in the white paper, is the possibility of having a minimum corporate tax. One of the reasons for that, as I am sure Dr. MacIntosh knows, since he has referred to it, is precisely the sense of equity in the tax system and that people wonder about profitable corporations paying a very sharply subnormal tax rate or no taxes at all, as thousands of corporations have been able to do. I would like to ask about that, partly in reference to what we raised earlier. The special write-off on the foreign loans, the transfers of reserves, as I understand it, will effectively leave the banks in a position of paying no tax for somewhere between two and three years. That is, it will be worth something of about \$2 billion this year. One way or the other, that will eventually come through, presuming those loans do not improve on you. By taking it all in one year, it winds up that since the profits of banks are running at \$800 million to \$1 billion a year, it will take a couple of years or more of—

Mr. Kenyon: May I answer your question?

Mr. Cassidy: Yes. Just let me conclude. Therefore, effectively for 1987 and 1988 there is likely to be no or virtually no corporate tax revenue coming from banks.

Mr. Kenyon: Federal.

Mr. Cassidy: Federal, that is right. It is provincial as well, I would assume.

Mr. Kenyon: No. That is incorrect. We do pay provincial taxes. We pay capital taxes.

Mr. Cassidy: I would like to ask, on something like that, in terms of fairness and equity, perhaps it makes sense that there should be a minimum corporate tax so that in fact the banks are paying a certain share out of the quite substantial profits you are making on your overall business and so that you do not get into what Mr. MacIntosh describes as a cosmetic situation, where people say: Hey, I am paying my share. I paid \$10,000 in tax last year and the ruddy bank did not pay a penny.

Mr. Kenyon: Mr. Cassidy, we answered one part of your question earlier when we quoted to you from the report of the standing committee five years ago. The after-tax instruments we hold on our books, the tax-exempt loan substitutes, cost us money until we are able to obtain a tax deduction for our cost of funding those instruments. There is no gift being given to the banks with respect to those instruments. There is no gift to the banks as a result of their low effective tax rates. That is—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): You would need the leverage on about \$100 to cover \$10 worth of those after-tax financing loans.

Mr. Kenyon: With respect to the LDC question you were raising, if we were not banks and we had an asset or a loan that was doubtful of collection, we would be allowed to set up a specific provision for it and claim it in

[Traduction]

M. Cassidy: Ce que nous devons envisager, mais qui ne figure pas dans le Livre blanc, c'est la possibilité d'imposer un taux minimum aux sociétés, justement par souci d'équité. En effet, les gens se demandent comment des entreprises qui font autant de profits réussissent à payer un minimum d'impôt, bien en-dessous du taux normal, et parfois même pas du tout. C'est ce qu'ont réussi à faire des milliers d'entreprises. Je vous pose donc la question, compte tenu, en partie, de ce que nous avons dit tout à l'heure. La radiation spéciale des prêts étrangers et les transferts de réserves vont en fait permettre aux banques de ne pas payer d'impôt pendant deux ou trois ans. Ce manque à gagner, pour le gouvernement, va représenter environ deux milliards de dollars par an. En supposant que ces prêts ne seront pas remboursés et en en radiant la totalité en une année, étant donné que les profits des banques oscillent entre 800 millions et un milliard par an, il faudra à peu près deux ans pour. . .

M. Kenyon: Puis-je répondre à votre question?

M. Cassidy: Laissez-moi terminer. Par conséquent, il est fort probable qu'en 1987 et 1988, les banques ne paieront pratiquement pas d'impôt sur le revenu des sociétés.

M. Kenyon: D'impôt fédéral.

M. Cassidy: C'est exact. Mais je suppose qu'il en va de même pour l'impôt provincial.

M. Kenyon: Non, c'est faux. Nous payons des impôts provinciaux et des impôts sur les capitaux.

M. Cassidy: Mais justement, par souci d'équité, il serait peut-être normal que les banques soient assujetties à un taux minimum, compte tenu des profits substantiels qu'elles réalisent, afin justement d'éviter les procédés artificiels dont a parlé M. MacIntosh. Les gens se rendent bien compte qu'ils paient, eux, des impôts et que la banque du coin ne paie pas un sou.

M. Kenyon: Monsieur Cassidy, nous vous avons déjà donné un élément de réponse lorsque nous avons cité le rapport établi par le Comité permanent il y a cinq ans. Les instruments après impôt que nous avons dans nos livres, les succédanés de prêts non imposables nous coûtent de l'argent tant que nous n'avons pas réussi à obtenir la déduction fiscale correspondante. Par conséquent, ce n'est pas un cadeau que l'on fait aux banques, et si elles ont des taux d'imposition réels assez bas, ce n'est pas non plus un cadeau qu'on leur fait, c'est. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Il vous faudrait un coefficient d'endettement d'à peu près 100\$ pour couvrir 10\$ de financement de ces prêts après impôt.

M. Kenyon: Vous parliez tout à l'heure des pays les moins développés. Or, si nous n'étions pas une banque et que l'un de nos prêts risque de ne pas être remboursé, nous serions autorisés à y consacrer une provision

[Text]

the year the account became doubtful. What has happened here is that the government and the Superintendent of Financial Institutions have given us what every other taxpayer in this country has.

Secondly, if you have some question as to whether those loans are worth what they have been written down to, all you have to do is consult some of the international press where they will tell you what discount rates are going on LDC debt. There is a real loss in value there and we are being given a deduction for it, as we should, and as would every other taxpayer in this country if they had doubtful asset on their books.

Mr. Cassidy: I would like to come back to the question, which Mr. MacIntosh perhaps wants to answer. You are taking a special provision. It is going to wipe out bank taxation at the federal level for a couple of years. You have not disputed that. I presume you agree. Were there to be a minimum tax, then the banks would continue to be contributing. After all the banks benefit in many, many ways from the services provided by governments in Canada.

Mr. Kenyon: The banks are paying a minimum tax now through the federal capital tax. They are also required to maintain interest-free reserves with the Bank of Canada.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Oh, yes!

Mr. Cassidy: If I can come back, though, those are of course partly a cost of having the privilege, which is a very enormous one, of being a bank. That is an argument we perhaps should have at another time.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): We will organize it.

• 2050

Mr. Cassidy: When a hydroelectric company pays water charges, it does not count that as an income tax. That is a payment for a resource. In this case, you have a—

Mr. Kenyon: Banks are not the only federally chartered companies in this country. There are trust companies and there are insurance companies. They all derive some privilege from—

Mr. Cassidy: I have not heard a comment from Mr. MacIntosh, representing the Canadian Bankers' Association, on the minimum tax. He seems to be dodging the question.

Dr. MacIntosh: I believe there should be a minimum tax on individuals, but I do not think it will work in the case of corporations. There are 150,000 corporations in this country, and I do not know the consequences of taxing them when they are losing money. You tax them when they make a profit. By the nature of corporate revenues, you tax them when they make profit. If you are also going to tax them when they make a loss, they are

[Translation]

spéciale et à le déduire l'année où la créance est devenue douteuse. Ce qui s'est passé, c'est que le gouvernement et le surintendant des institutions financières nous ont donné ce que les autres contribuables avaient déjà.

Deuxièmement, si vous voulez savoir à quel montant ces prêts ont été radiés, il vous suffit de consulter la presse internationale, et vous trouverez facilement les taux d'escompte qui s'appliquent aux dettes des pays les moins développés. Nous accusons une perte réelle sur la valeur de ces prêts, et on nous accorde une déduction en conséquence, ce qui est tout à fait normal car n'importe quel autre contribuable canadien pourrait en faire autant, s'il avait une créance douteuse dans ses livres.

M. Cassidy: J'aimerais en revenir à la question qui m'intéresse et à laquelle M. MacIntosh voudra peut-être répondre. Vous constituez une provision spéciale grâce à laquelle les banques ne vont plus payer d'impôts fédéraux pendant quelques années. Vous ne l'avez pas nié. Je suppose donc que vous êtes d'accord avec moi. S'il y avait un impôt minimum, les banques seraient obligées de continuer à payer des impôts. Après tout, elles profitent à bien des égards des services fournis par les différents paliers du gouvernement au Canada.

M. Kenyon: De nos jours, les banques paient un impôt minimum par le biais de la taxe fédérale sur le capital. Elles doivent également déposer des réserves à la Banque du Canada, réserves qui ne rapportent pas d'intérêt.

Le président suppléant (M. Attewell): Ah! Oui!

M. Cassidy: Tout cela fait partie des coûts qu'il faut payer pour avoir le privilège, énorme il faut le reconnaître, d'être une banque. Mais c'est sans doute une discussion que nous pourrions reprendre un autre jour.

Le président suppléant (M. Attewell): On fixera une date.

M. Cassidy: Lorsqu'une centrale hydroélectrique paie la facture d'eau, elle ne la considère pas comme un impôt sur le revenu, mais comme le coût d'utilisation d'une ressource. Dans ce cas, vous avez. . .

M. Kenyon: Les banques ne sont pas les seules sociétés du pays à avoir une charte fédérale. Il y a également les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurances. Elles jouissent toutes d'un privilège en. . .

M. Cassidy: M. MacIntosh, qui représente l'Association des banquiers, n'a rien dit au sujet de l'impôt minimum, et j'ai l'impression qu'il cherche à s'esquiver.

M. MacIntosh: À mon avis, il devrait y avoir un impôt minimum pour les particuliers, mais non pas pour les entreprises. Ces dernières sont au nombre de 150,000 au Canada et à quoi servirait-il de les taxer lorsqu'elles perdent de l'argent? Il faut les taxer lorsqu'elles font des profits et c'est ainsi que fonctionne le système d'imposition des sociétés. Si vous voulez les taxer même lorsqu'elles ont des pertes, vous allez provoquer des

[Texte]

going to have a hard time staying in business. But I do believe there should be a personal minimum income tax.

Mr. Cassidy: We have a situation where, according to the white paper, there are some 119,000, I think it was, profitable corporations that do not pay tax. These are the ones I am particularly concerned about, whether they are a bank or anybody else. In that particular case—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): It was unfortunate you were not here this afternoon when we had a proposition we flew by Tom Galt of Sun Life. You are going to the market frequently and saying you make 60¢ on \$100 worth of deposits, generally speaking. When we take a look at what taxes you actually pay, they are pretty minimal. Would we perhaps be better off to have a minimum tax—frankly, a patchwork system—based on the gross asset size? The ordinary individual is required under our tax reform to pay 17% tax. How about your paying 17¢ on \$100 worth of assets, in federal taxes? And we will let you write off some other—

Dr. MacIntosh: The tax on that would be horrific; insane, just insane. I cannot imagine the effects of having such a tax. The object would be to get as small as you can. Who would make loans to anyone if that were your system? Do you think anybody would be trying to grow and accommodate the credit requirements of the country? You would be trying to get smaller, not bigger.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Okay. I think your position is well taken, by the way.

• 2055

The next witness is the Canadian Teachers' Federation, with Sheena Hanley, President; Dr. Wilfred Brown, Director of Economic Services; and Dr. Sterling McDowell, Secretary General.

Ms Sheena Hanley (President, Canadian Teachers' Federation): Thank you, Chairperson. The personal income tax, as far as the federation is concerned, is the only truly progressive tax levied by any level of government in Canada. CTF is opposed to the proposed reduction in relative importance of the personal income tax as a source of government revenue in favour of increased sales taxes, which are inherently regressive, and corporate income taxes, which are also regressive to the extent that they are passed on to consumers as higher prices.

CTF accepts the general argument advanced in the white paper that the tax system would be simpler and more efficient if existing tax preferences were eliminated or converted to tax credits, the tax base broadened and tax rates lowered across the board. Also it is undeniable that the replacement of personal exemptions and some

[Traduction]

faillites en chaîne. Par contre, je suis convaincu qu'il faudrait avoir un impôt minimum sur le revenu des particuliers.

M. Cassidy: D'après le Livre blanc, il y a à peu près 119.000 entreprises qui font des profits mais qui ne paient pas d'impôt. Ce sont celles-là qui m'inquiètent, qu'il s'agisse de banques ou d'autres entreprises. Dans ce cas. . .

Le président suppléant (M. Attewell): C'est dommage que vous n'étiez pas là cet après-midi lorsque Tom Galt, de Sun Life, nous a proposé quelque chose. Supposons que vous gagniez 60¢ par 100\$ de dépôt, de façon générale. Par rapport à cela, les impôts que vous payez sont vraiment minimes. Ne vaudrait-il pas mieux avoir un impôt minimum, une sorte de système à *patchwork*, calculé à partir de la valeur brute des avoirs? Avec la réforme fiscale, le simple particulier va devoir payer 17 p. 100 d'impôt au moins. Pourquoi ne payeriez-vous pas 17¢ d'impôts fédéraux par 100\$ d'avoirs? On pourrait vous permettre de radier d'autres. . .

M. MacIntosh: Il serait absolument dément de lever un impôt là-dessus. Je n'ose même en imaginer les conséquences. À ce moment-là, il faudrait tout réduire au minimum et, avec votre système, quelle banque oserait accorder un prêt? Croyez-vous vraiment que, dans ce cas, les banques essaieraient de se développer pour satisfaire les besoins des consommateurs? Ce serait le contraire, elles essaieraient de restreindre leurs activités, pas de les accroître.

Le président suppléant (M. Attewell): Bien. Vous avez dit clairement ce que vous aviez à dire.

Nous allons maintenant entendre les représentants de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, soit Sheena Hanley, présidente, Wilfred Brown, directeur des services économiques, et Sterling McDowell, secrétaire général.

Mme Sheena Hanley (présidente de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants): Merci, monsieur le président. Nous estimons que l'impôt sur le revenu personnel est le seul impôt vraiment progressif qui soit perçu par les gouvernements canadiens. Notre Fédération s'oppose à la proposition du gouvernement de réduire l'importance relative de l'impôt sur le revenu personnel dans l'ensemble des recettes fiscales et d'augmenter en contrepartie les taxes de vente, qui sont intrinsèquement régressives, ainsi que l'impôt des sociétés, ce qui est aussi régressif dans la mesure où ces impôts se traduiront, pour le consommateur, par des prix plus élevés.

Notre Fédération souscrit à l'argument défendu dans le Livre blanc, à savoir que le régime fiscal serait plus simple et plus efficace si les traitements préférentiels actuels étaient éliminés ou transformés en crédits d'impôt, si l'assiette fiscale était élargie et si les taux d'imposition étaient abaissés pour tout le monde. Il est aussi indéniable

[Text]

deductions with tax credits taken by themselves would result in a more equitable tax system.

However, we are concerned that the greater progression in the personal income tax created by the conversion to tax credits of some exemptions and deductions and the elimination of others will be more than offset by the proposed adoption of a flatter schedule of tax rates; that is, a tax schedule with rates extending from 17% to 29% in place of one with rates extending from 6% to 34%.

• 2100

CTF urges that the present schedule of tax rates be restructured and tax credits introduced in such a manner as to preserve or enhance the present degree of progression in the personal income tax, not reduce it.

While the federation accepts the need for reform of the present federal sales tax system, we are opposed to any new or reformed sales tax which would tax food purchased for consumption in the home, thereby making a tax which is already regressive even more regressive.

I would like to focus on the impact of the proposed tax reform measures on revenues of the provincial and territorial governments as well as the impact on individuals. Because the stage one proposals will affect the personal and corporate income tax revenues of the provinces and territories, it follows that the federal tax reform proposals will have implications for the adequate and equitable funding of elementary and secondary education across Canada.

We see two major problems arising from the uneven patterns of gains and losses of provincial, personal and corporate income tax revenue over the first five years of the proposed tax reforms. There will be a net shortfall of personal and corporate tax revenue in the first two or three years of tax reform which, in the absence of firm revenue guarantees, may tempt cash-hungry provincial treasurers to grab all or part of the federal tax reduction.

It appears the net effect of the tax reform proposals on personal and corporate tax revenues will result in even wider inequalities in the financial ability of the provinces. In other words, the rich will get richer and the poor poorer, thereby accentuating rather than alleviating interprovincial differences relative to financial abilities, levels of spending for education and ultimately in levels of educational service to children across Canada.

CTF recommends that the federal government seek commitments from the provinces and territories that they will not dilute the impact of the federal tax cuts proposals by raising their own income tax rates. In return for such commitments, the federal government should provide

[Translation]

que le remplacement par des crédits d'impôt de certaines exemptions personnelles et de certaines déductions rendra le régime fiscal plus équitable.

Par contre, si l'impôt sur le revenu personnel est rendu plus progressif par la transformation en crédits fiscaux de certaines exemptions et déductions et par l'élimination d'autres déductions, cet avantage est plus qu'annulé par l'adoption, telle que proposée, d'un barème de taux plus étroit; en d'autres termes, les taux d'imposition se situeraient entre 17 et 29 p. 100 au lieu de la fourchette de 6 à 34 p. 100 qu'on connaît aujourd'hui.

La Fédération demande au gouvernement de restructurer l'actuel barème d'imposition et d'y ajouter des crédits d'impôt de façon à préserver ou à renforcer, et non à le réduire, l'aspect progressif de l'impôt sur le revenu des particuliers.

Il est certes nécessaire de réformer l'actuel régime de la taxe de vente fédérale, mais nous nous opposons à l'imposition d'une taxe sur les aliments destinés à être consommés à la maison, car cela ne ferait qu'aggraver le caractère régressif de cette taxe.

Permettez-moi de vous parler maintenant de l'incidence des mesures proposées sur les recettes des gouvernements provinciaux et territoriaux et sur les simples particuliers. Étant donné que les propositions de la première étape modifieront les recettes fiscales que les provinces et les territoires perçoivent sur les revenus des particuliers et des sociétés, il s'ensuit que les propositions fédérales auront des répercussions sur le financement des écoles élémentaires et secondaires au Canada.

Ces fluctuations des recettes fiscales provinciales vont, à notre avis, causer de graves problèmes au cours des cinq premières années de l'application de cette réforme. Pendant les deux ou trois premières années, les recettes fiscales provenant des revenus des particuliers et des sociétés vont connaître une nette réduction, ce qui, en l'absence de fermes garanties de revenus, risque d'encourager des trésoriers provinciaux démunis à accaparer une partie ou la totalité de la réduction des impôts au niveau fédéral.

Il semble donc que les propositions faites en matière d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés n'aurait pour effet que d'aggraver les inégalités entre les provinces qui auront les ressources financières suffisantes et les autres. En d'autres termes, le fossé se creusera encore davantage entre les provinces nanties et les provinces démunies, ce qui ne fera qu'exacerber les disparités inter-provinciales en matière de ressources financières, de budgets consacrés à l'enseignement et, finalement, de services éducatifs pour les enfants de notre pays.

Il faudrait que le gouvernement fédéral demande aux provinces et aux territoires de s'engager à ne pas annuler la réduction de l'impôt fédéral par une augmentation de leur propre impôt, provincial ou territorial. En échange, le gouvernement fédéral devrait offrir à chaque province

[Texte]

revenue guarantees that each province will receive no less revenue from the tax system proposed in the white paper than from the present system.

Based on the precedent of the 1972 tax reforms, these guarantees should be embodied in the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act and should be maintained for at least 10 years. The federation also recommends that the federal government undertake specific measures to offset the disequalizing effects of the proposed personal and corporate tax reforms on provincial and territorial government revenues.

We recognize that most taxpayers in the proposed middle-income bracket, where most teachers are found—that is \$27,000 to \$55,000—will save \$300 to \$500 in combined federal and provincial tax liability in 1988, depending on income level and family circumstances. However, we are less than ecstatic about the apparent windfall for the following reasons. It will roll back by only about one third the tax increases imposed since 1984. Before the income tax savings are fully realized, when 1988 returns are filed in 1989, they will be substantially eroded by increases in the present federal sales tax and more than offset in later years by the proposed new sales tax, especially if it includes food and other basic necessities of life.

Because the partial deindexing of tax brackets imposed in 1985 will continue indefinitely and apply to the proposed system of tax credits, the first few years will see further erosion of personal tax savings due to inflation.

Concerning the third problem, the federation feels the principle of full indexation of personal exemptions and tax brackets is important both for taxpayer equity and for economic prosperity. CTF therefore urges a return to full indexation for the proposed system of tax credits and for tax brackets.

Finally, CTF favours the institution of a guaranteed minimum income in Canada. The federation recognizes that the proposed conversion of personal exemptions and some deductions to tax credits provides some of the framework necessary to institute a guaranteed minimum income.

• 2105

However, since most of the proposed tax credits are not refundable, they would be available only to those with taxable income, ignoring the very poor, who file no tax return. The federation urges that unused portions of the proposed tax credits be made refundable for taxpayers too poor to benefit from the credits.

[Traduction]

certaines garanties de revenus, c'est-à-dire qu'avec le régime fiscal proposé, chacune d'entre elles sera assurée de ne pas voir ses recettes diminuées par rapport au régime actuel.

Comme cela avait été fait lors de la réforme fiscale de 1972, ces garanties devraient être entérinées dans la Loi sur les Accords fiscaux fédéraux-provinciaux et devraient être maintenues pendant au moins 10 ans. La Fédération recommande également que le gouvernement fédéral prenne des mesures spécifiques pour compenser les effets déstabilisateurs que ces nouveaux barèmes d'impôt pour les particuliers et les sociétés auront sur les recettes fiscales des provinces et des territoires.

Certes, la plupart des contribuables appartenant à la tranche de revenus moyenne qu'on propose, et où l'on retrouve la plupart des enseignants, soit un salaire se situant entre 27.000\$ et 55.000\$, verront leur impôt fédéral et provincial de 1988 diminuer de 300\$ à 500\$, selon le niveau de revenu et la situation familiale. Cependant, ce «cadeau» ne nous excite pas beaucoup, et ce, pour les raisons suivantes. Il ne compensera qu'à peu près le tiers des augmentations d'impôt décidées depuis 1984. De plus, d'ici que nous puissions toucher ces économies, les déclarations de 1988 n'étant envoyées qu'en 1989, elles auront entre-temps été considérablement amoindries par des augmentations de la taxe de vente fédérale, et, par la suite elles seront plus qu'annulées par la nouvelle taxe de vente, surtout si cette dernière s'applique aux aliments et à d'autres produits indispensables.

Étant donné le maintien illimité de la désindexation partielle des tranches d'imposition établies en 1985 et l'application de cette désindexation au nouveau système de crédit d'impôt, les réductions d'impôt des particuliers devraient être pratiquement annulées par l'inflation au cours des premières années.

Pour ce qui est du troisième problème, la Fédération estime que, pour assurer l'équité entre tous les contribuables ainsi que la prospérité économique, il faut préserver l'indexation totale des exemptions personnelles et des tranches d'imposition. Notre Fédération recommande donc un retour à l'indexation totale pour les crédits d'impôt et les tranches d'imposition du nouveau système.

Enfin, notre Fédération préconise l'établissement d'un revenu minimum garanti au Canada. Elle reconnaît que la conversion de certaines exemptions personnelles et de certaines deductions en crédit d'impôt est déjà un pas dans la bonne direction.

Toutefois, comme la majorité des crédits d'impôt ne sont pas remboursables, ils ne profiteraient qu'à ceux qui ont un revenu imposable, à l'exclusion des personnes extrêmement pauvres qui ne présentent pas de déclaration d'impôt. La Fédération recommande que les parties des crédits d'impôt envisagés qui ne seront pas utilisées soient

[Text]

Miss Nicholson: Mr. Chairman, this is really a very interesting brief. I would like to congratulate those who prepared it. In some cases there is really not very much to say except that I agree. These witnesses are the first people we have seen who have really highlighted that the tax reform paper is still not going to bring people back to pre-1984 levels. We have built into this current system some very large tax increases.

You have also pointed out that there is the potential here to develop some kind of minimum income. I think this was just raised as a possibility in the white paper too. However, it has not been developed very much.

I note also that you support full indexation, refundable tax credits and generally a more progressive tax rate structure. You have also said that you generally favour income tax because it is more clearly related to the ability to pay and that you are uneasy about the move towards sales taxes, which are regressive.

I share this concern. As you know, the Minister of Finance and also other witnesses we have had here claim that, provided the tax credits to low-income people are generous enough and timely enough, a sales tax need not be regressive. Could I have your comments on this?

Dr. Wilfred Brown (Director, Economic Services, Canadian Teachers' Federation): Yes, Chairperson, we agree that the level of the tax credits and their timeliness is very important. We also would be concerned about the level at which they would be phased out or begin to be phased out. We have seen nothing to indicate that these three variables in tax credits would be sufficient to satisfy us that they would compensate for the loss of a progressive rate schedule in the general income tax. After all, all taxes have to be paid out of current income. We feel this should be the cornerstone of the Canadian tax system.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Could I just ask a supplementary here? One of our witnesses this week indicated that to get rid of the provincial sales taxes on average and the federal manufacturers tax on average, a national sales tax of 5% roughly to the federal government and 5% to the provincial governments would do it. In other words, to get rid of sales taxes completely, you would have to find a heck of a lot of money. This clearly would create horrendous problems. The extent to which you could give tax credits would depend on how much more you would raise from above what is already being raised from existing sales taxes.

[Translation]

remboursées aux contribuables trop pauvres pour en bénéficier.

Mme Nicholson: Monsieur le président, cet exposé est vraiment très intéressant. Je tiens à féliciter ceux qui l'ont préparé. Dans certains cas, tout ce que j'ai à dire, c'est que je suis d'accord. Ces témoins sont les premiers parmi ceux que nous avons entendus à souligner que le document sur la réforme fiscale ne va toujours pas ramener la population au niveau d'avant 1984. On a intégré au régime fiscal actuel de très lourdes augmentations d'impôts.

Vous avez aussi fait remarquer que l'on disposait de la possibilité d'élaborer une forme quelconque de revenu minimum. Je pense que le Livre blanc évoque aussi cette idée en tant qu'éventualité, mais sans l'approfondir beaucoup.

Je remarque aussi que vous êtes en faveur de l'indexation totale, des crédits d'impôt remboursables et d'une structure des taux d'imposition plus progressive dans l'ensemble. Vous dites aussi que vous êtes généralement favorable à l'impôt sur le revenu car il correspond mieux à l'aptitude de chacun à payer, et que vous êtes assez réticents à l'idée de mettre en place des taxes de vente qui sont rétrogrades.

Je suis bien d'accord. Comme vous le savez, le ministre des Finances ainsi que d'autres témoins qui ont comparu devant nous prétendent que, si les crédits d'impôt accordés aux économiquement faibles sont suffisamment généreux et versés à temps, la taxe de vente n'est pas nécessairement rétrograde. Qu'en pensez-vous?

M. Wilfred Brown (directeur, Services économiques, Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants): Certes, monsieur le président, le niveau des crédits d'impôt et leur moment comptent beaucoup. Nous nous intéressons aussi beaucoup au niveau auquel ils seraient supprimés ou commenceraient à être supprimés. Jusqu'à présent, rien ne nous garantit que ces trois variables des crédits d'impôt seraient suffisantes pour compenser la perte d'un barème progressif de l'impôt général sur le revenu. Après tout, c'est avec les revenus dont on dispose que l'on paie toutes les taxes. Nous estimons que tout le régime fiscal canadien devrait reposer sur ce principe.

Le président suppléant (M. Attewell): Pourrais-je poser une question supplémentaire? L'un de nos témoins cette semaine a dit que pour se débarrasser des taxes de vente provinciales en moyenne et de la taxe des fabricants en moyenne, il faudrait une taxe nationale de 5 p. 100 environ au niveau du gouvernement fédéral et de 5 p. 100 au niveau des gouvernements provinciaux. Autrement dit, pour se débarrasser complètement des taxes de vente, il faudrait trouver des sommes fabuleuses. Cela poserait des problèmes épouvantables. Les crédits d'impôt qu'on pourrait accorder dépendraient de la quantité d'argent supplémentaire que l'on pourrait prélever en plus de ce que rapportent déjà les taxes de vente actuelles.

[Texte]

I throw this out to you to see if I could get your response to it.

Dr. Brown: Chairperson, there is no suggestion in our recommendation here that governments should not rely on a diversity of tax sources. It is not a question of either/or; it is simply that the direction proposed away from an income tax toward consumption and indirect taxes, such as the corporate income tax, in our view would be a bad move. We recognize that the higher the levels of tax credits and the higher the levels of exemptions from tax, the higher the rates have to be.

• 2110

The Acting Chairman (Mr. Attewell): We will go back to the basic theory, though. A number of people have indicated to us that there is something really regressive in the present manufacturer sales tax, and there is a fair amount of regressivity in the provincial sales taxes, which of course are strictly at the retail level. Do you favour a national sales tax that would at least break even; in other words, bring in as much money from sales taxes as we presently get?

Dr. Brown: Yes, Mr. Chairman. In our submission we indicate—and it is very true—that we accept the general arguments concerning the flaws, the inefficiencies, and the distortions that have been and are perpetuated by the present manufacturer sales tax. I think it is fair to say the first alternative, of an integrated federal and provincial sales tax, sounds to us to be basically sound.

Miss Nicholson: I noticed also that you say you are opposed to a sales tax on food. The argument has been made here that as soon as you start introducing any exemptions, be it an exemption for food or whatever, the whole system becomes more complex and more expensive, and therefore poor people should be helped not by exempting food but by a generous and timely sales tax credit. Against that, no matter how timely the credit is, if you are a family that is just getting by, somehow in one month the groceries go up a lot, and there really is great hardship there. In thinking over both sides of it, can you tell me some of your thinking, and how you came down firmly on the side of an exemption for food?

Ms Hanley: As teachers, at the moment we are well aware there are millions of Canadian children who are living in poverty. We deal with them on a daily basis in our classrooms, and it is a concern to us that a tax on food used for consumption in the home would increase the number of children we face in the school system who are hungry, simply because no matter how efficient your tax credit system may be, in effect you are not going to get

[Traduction]

C'est une idée que je lance comme cela pour avoir votre avis.

M. Brown: Monsieur le président, nous ne disons nullement dans nos recommandations que les gouvernements ne devraient pas faire appel à toute une gamme de sources fiscales. Il n'est pas question de choix exclusif; nous disons simplement qu'à notre avis, ce serait une erreur de suivre la voie proposée, c'est-à-dire de s'écarter de l'impôt sur le revenu en faveur de taxes à la consommation et de taxes indirectes comme l'impôt sur le revenu des sociétés. Nous admettons que plus les niveaux des crédits d'impôt sont élevés, et plus les niveaux des exemptions d'impôt sont élevés, plus les taux doivent aussi être élevés.

Le président suppléant (M. Attewell): Revenons cependant à la théorie fondamentale. Diverses personnes nous ont dit que la taxe sur les ventes des fabricants était vraiment rétrograde, et que les taxes de vente provinciales, qui se situent strictement au niveau du détail, étaient aussi assez rétrogrades. Êtes-vous en faveur d'une taxe de vente nationale qui assurerait au moins l'équivalence, c'est-à-dire qu'elle rapporterait au moins autant que ce que nous obtenons actuellement?

M. Brown: Oui, monsieur le président. Dans notre mémoire, nous disons, à juste titre, que nous sommes d'accord avec l'ensemble des arguments concernant les lacunes, l'inefficacité et les décalages entraînés par la taxe actuelle sur les ventes des fabricants. Nous pensons honnêtement que la première option, celle d'une taxe de vente fédérale et provinciale intégrée, est fondamentalement saine.

Mme Nicholson: Vous dites aussi que vous êtes opposés à une taxe de vente sur les produits alimentaires. Certains nous ont dit ici qu'à partir du moment où l'on commençait à accorder des exemptions, sur les produits alimentaires ou sur n'importe quoi, c'est tout le régime qui devenait plus complexe et plus coûteux, et que par conséquent, ce n'était pas en accordant une exemption sur les produits alimentaires, mais en concédant un crédit d'impôt au titre de la taxe de vente, qu'il fallait aider les pauvres. D'un autre côté, les crédits d'impôt ont beau être accordés au moment opportun, cela n'empêche pas qu'une famille qui tire le diable par la queue souffre terriblement quand le prix de l'alimentation se met à augmenter brutalement un beau mois. Vu ces deux aspects de la question, pouvez-vous me donner votre point de vue et m'expliquer comment vous êtes parvenu à la conviction qu'il fallait accorder une exemption pour les produits alimentaires?

Mme Hanley: Étant enseignante, nous savons parfaitement qu'il y a des millions d'enfants au Canada qui vivent actuellement dans la pauvreté. Nous les voyons tous les jours dans nos classes, et ce qui nous inquiète, c'est qu'une taxe sur l'alimentation des particuliers ne ferait qu'augmenter le nombre d'enfants qui ont faim à l'école, tout simplement parce que, quelle que soit l'efficacité de votre régime de crédits d'impôt, les gens

[Text]

the money to the people at the time when they are buying the food. People on minimal incomes cannot wait two months, three months, or six months to have their tax credit back for the food they were supposed to buy earlier. Therefore we feel—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): If they got the credit once a month in a cheque, as a minimal income system or a guaranteed income payment, in an enhanced sales tax credit, perhaps even combined with a child tax credit for those who were in a negative tax position, would that be the kind of social policy you would be looking at?

Ms Hanley: No, we do not believe there should be a tax on food, period. Would the proposal be that you pay tax credits in advance?

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Yes.

Dr. Sterling McDowell (Secretary-General, Canadian Teachers' Federation): That, it would seem, would move toward the idea of a guaranteed minimum income.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): That is right.

Dr. McDowell: We certainly are in favour of that.

Ms Hanley: It certainly goes some way towards alleviating it. However, I think we would have to take a look at all the other parts of the proposal before we would be prepared to say we would endorse such a move.

Miss Nicholson: The notion of guarantees that the provinces would not take up any tax room vacated by the federal government is a very interesting one. Can you develop on that a little?

• 2115

Dr. Brown: I think our concern here arises from the shortfall we see in the net revenue position of the provinces, certainly in the first two years, 1988 and 1989, and the temptation that there will be for hard-pressed provincial treasuries to fill the deficiencies shown in the table in our submission, which was in turn reproduced from the tax paper.

It seems that the best way to avoid dilution or erosion of the whole impact, both the economic and distributive advantages which the federal government sees as a result of the tax reform, would be to get some commitment from the provinces. Perhaps it has already been given, but if it has, we are not aware of it. In return for that, it seems that the federal government, as a result of this rather uneven distribution of net benefits, should provide for its part some revenue guarantees to the provinces. Of course, as we noted, there was a precedent for that in 1971-72.

Mr. Layton: I would like to thank the representatives of the Canadian Teachers' Federation for a brief that is kind of unique to me—not only in the quick review I have had

[Translation]

n'auront quand même pas cet argent au moment où ils achèteront leurs produits alimentaires. Les gens qui ont un revenu minimum ne peuvent pas se permettre d'attendre deux, trois ou six mois le remboursement de leurs crédits d'impôt pour acheter les aliments dont ils ont besoin tout de suite. Nous estimons donc...

Le président suppléant (M. Attewell): A votre avis, faudrait-il leur verser une fois par mois un chèque au montant de ce crédit, dans le cadre d'un régime de revenu minimum ou à titre de paiements de revenu garanti, une sorte de crédit amélioré au titre de la taxe de vente, qui pourrait même être combiné avec un crédit d'impôt au titre des enfants pour ceux qui seraient en situation négative sur le plan fiscal?

Mme Hanley: Non. Nous estimons qu'il ne faut pas de taxe sur les aliments, un point c'est tout. Votre idée, ce serait de verser ces crédits d'impôt à l'avance?

Le président suppléant (M. Attewell): Oui.

M. Sterling McDowell (secrétaire général, Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants): On se rapprocherait alors de l'idée d'un revenu minimum garanti.

Le président suppléant (M. Attewell): C'est exact.

M. McDowell: Nous sommes absolument d'accord avec cela.

Mme Hanley: Ce serait certainement une amélioration. Il faudrait cependant que nous puissions réfléchir à tous les autres aspects de la proposition avant de dire si nous sommes d'accord.

Mme Nicholson: L'idée de garanties empêchant les provinces de s'emparer du terrain fiscal laissé libre par le gouvernement fédéral est très intéressante. Pourriez-vous la développer un peu?

M. Brown: Ce qui nous préoccupe ici, c'est le recul des recettes nettes des provinces, en tout cas pour les deux premières années, 1988 et 1989, et l'idée que les trésoriers provinciaux à court d'argent risquent d'être tentés de combler les lacunes mises en évidence dans le tableau de notre mémoire, tableau lui-même tiré du document sur la réforme fiscale.

Le meilleur moyen d'éviter une érosion ou une dilution de tous les avantages économiques et de l'amélioration de la répartition que le gouvernement fédéral attend de sa réforme fiscale serait d'obtenir un engagement des provinces. On l'a peut-être déjà donné, mais en tout cas pas à notre connaissance. En contrepartie, étant donné cette répartition plutôt inégale des recettes nettes, le gouvernement fédéral devrait pour sa part assurer une certaine garantie de revenu aux provinces. Naturellement, comme nous l'avons dit, il existe déjà le précédent de 1971-1972.

M. Layton: J'aimerais remercier les représentants de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants de cet exposé exceptionnel, non seulement de leur

[Texte]

of it, but also from your presentation and brief at the beginning. It is noteworthy in that it represents a case for citizens other than your own constituents, and I credit you with that. Perhaps you were here when we were listening to bankers or perhaps you were here when we were listening to insurance companies—it does not matter what group it is, that group's brief is very focused on the needs of that particular group. That is a part of government, a part of lobbying, but it is refreshing that the teachers, while recognizing the particular impact on their membership, would have chosen in their brief on tax reform to have looked at the broader issues.

I have to put on the record to correct this idea of taxes. . . As part of the government, I am aware that there have been tax increases, but we were elected three years ago specifically with the view that we had to stop spending more than we were taking in and that the idea of always being able to borrow had to be brought into the light of day.

The best estimates—I think they can be supported in detail—are that about 30% of the deficit-reducing process has been asked for from Canadians, about 30% of the total, and there are \$15 billion from what was going to be spent that has not been spent, as we come down to a deficit of something like \$32 billion, going hopefully this year to \$29 billion.

The other 70% has been out of government expenditures and this includes the specific reduction of some activities, downsizing and so forth. Other programs were put aside, programs which perhaps, if they had happened, would have created some good, but we as Canadians said no, and that we have to draw a line: we have to stop the bleeding before we get healthy.

The truth is that after only three years we are now recognized in the world as one of the most attractive places to do business. The productivity and the performance of this particular economic unit called Canada is now recognized by OECD as the best. I take some credit. I think all Canadians should. We have turned it around from being people you could not trust to do business with, because your money might not be well handled, to a group who is very responsible.

The other thing about tax reform I have learned to respect is that revenue neutrality is a basic goal or objective. The Minister of Finance has stated that the total package is not being and will not be used to raise additional revenues. He is insisting, and the government is reacting, that we are going to stay within the fiscal framework, the straitjacket. We are not going to spend more than we take in, so we are going to gradually squeeze this down to where the deficit is manageable. I do not think we will ever get rid of it because of the interest we have to pay on debts accumulated by deficits. So anyone who comes to us, we ask them to respect the fact

[Traduction]

mémoire que j'ai parcouru très rapidement, mais de leur exposé et de leur présentation au début. Vous ne vous contentez pas de prêcher pour votre seule paroisse, et c'est tout à votre honneur. Vous étiez peut-être là quand nous avons entendu les banquiers ou les compagnies d'assurance, peu importe, mais chacun de ces groupes se préoccupait strictement de ses propres intérêts. C'est évidemment de bonne guerre quand on gère quelque chose, que l'on fait du *lobbying*, mais il est cependant bien agréable de voir que les enseignants ne se contentent pas d'étudier les répercussions sur leur propre communauté mais ont au contraire voulu élargir le problème dans leur mémoire sur la réforme fiscale.

A propos de cette notion de taxe, je dois préciser. . . en tant que député de la majorité, je sais bien qu'il y a eu des augmentations de taxes, mais nous avons été élus il y a trois ans avec un mandat nous enjoignant de cesser de dépenser plus que ce que nous recevions, et de mettre un terme à l'idée que l'on pouvait continuer indéfiniment à emprunter.

Selon les meilleures estimations—et je pense qu'elles peuvent être prouvées—on a demandé aux Canadiens d'assumer le fardeau d'environ 30 p. 100 de la réduction du déficit, environ 30 p. 100 du total, et 15 milliards de dollars de dépenses envisagées n'ont pas été effectués, ce qui nous amène à un déficit de l'ordre de 32 milliards de dollars, qui tombera je l'espère pour cette année à 29 milliards de dollars.

Les 70 p. 100 restants ont été prélevés au niveau des dépenses du gouvernement, et se sont traduits par des restrictions précises au niveau de certaines activités, par des réductions des effectifs, et cetera. On a aussi mis de côté certains programmes qui auraient peut-être donné des résultats heureux, mais comme les Canadiens nous avaient dit qu'il n'en était pas question, nous avons dû tirer un trait; pour retrouver la santé, il fallait commencer par arrêter l'hémorragie.

Franchement, au bout de trois ans seulement, le Canada est devenu l'un des endroits les plus intéressants du monde pour faire des affaires. L'OCDE considère que la productivité et le rendement de l'unité économique appelée Canada sont ce qui se fait de mieux. Je m'en félicite, et je pense que tous les Canadiens peuvent s'en féliciter. Nous étions des gens à qui l'on ne pouvait pas faire confiance en affaires, et nous sommes maintenant considérés comme un groupe parfaitement responsable.

Il y a une autre chose que j'ai apprise à respecter dans cette idée de réforme fiscale, c'est que la neutralité des revenus est un objectif fondamental. Le ministre des Finances a déclaré que l'ensemble global de mesures ne servirait pas et ne servirait pas à créer des recettes supplémentaires. Il souligne bien, et le gouvernement obtempère, qu'il n'est pas question de sortir du cadre strict de notre programme fiscal. Il n'est pas question de dépenser plus que nos recettes, et par conséquent nous allons progressivement ramener le déficit à des proportions raisonnables. Je pense cependant que nous n'en viendrons jamais à bout étant donné les intérêts à

[Text]

that if they have a proposal that is going to reduce revenues, this is unfair; this tax should not be applied. We ask them what other tax would they suggest to this committee would be more fair and would be acceptable to us, so we can propose it to the Minister.

• 2120

Dr. Brown: Mr. Chairman, in the federation's submission we did not oppose any specific tax. We simply expressed our opposition to the proposal to rely less on the progressive personal income tax and rely more on consumption and corporate income tax.

Mr. Layton: To keep the progressivity in better balance. I know that was one of the main things, but you also talked of the need to perhaps put more into equalization payments, because some provinces would not benefit as much from the taxing effect of reform as others. Even as we chatted earlier, I know the concern was about the Maritimes maybe not getting their share, i.e., we will have to balance that some way. If there is a request for additional funds... or at least for additional expenditures, our responsibility as a committee will be to try and find ways of raising those from other obviously better off sectors. Let us pick Ontario as a start, Toronto perhaps. Is there a way...? I guess it is not fair to ask a representative group on behalf of one of the professions in Canada, highly respected, to become the experts. We are finding in our period here that every day involves becoming a little more understanding of a particular part of the economy of Canada. They all have their needs and they all have their concerns about this or that affecting them negatively. So it would perhaps be unfair for you to say the easy answer would be to suggest taking more out of financial institutions, because they are so wealthy and they have all the assets, or why do we not have this available for the programs we might have to cut.

It is just a principle. And I guess I am doing as much putting this on the record as I am asking you to come back with the answers for us. But maybe you have.

Dr. Brown: Mr. Chairman, our major concern about the pattern of gains and losses that we see in table 1 on page 13 of our brief—and it comes from pages 49 and 50 of the Tax Reform Paper—is that it is going to result in a widening of interprovincial differences in relative financial ability. And since the early 1970s we have already seen a re-emergence of these kinds of inequalities among the provinces and, following on those, a re-emergence after many years of closing the gap among the provinces, a re-emergence in levels of spending for public

[Translation]

payer sur les dettes qui se sont accumulées au fil des déficits. Nous demandons, par conséquent, à ceux qui viennent nous voir de comprendre que, s'ils ont une proposition qui vise à diminuer les revenus, elle est injuste et que cette taxe doit être rejetée. Nous leur demandons de proposer à notre Comité d'autres taxes plus équitables et plus acceptables pour pouvoir les soumettre au ministre.

M. Brown: Monsieur le président, dans notre mémoire, nous ne nous opposons pas à une taxe particulière. Nous exprimons simplement notre opposition à une proposition consistant à faire moins appel à l'impôt progressif sur le revenu des particuliers en privilégiant les taxes à la consommation et l'impôt sur le revenu des sociétés.

M. Layton: Pour mieux assurer la progressivité de l'impôt. Je sais que c'était l'un des points principaux, mais vous parlez aussi de la nécessité d'accroître peut-être les paiements de péréquation parce que certaines provinces risqueraient d'être moins avantagées par la réforme que d'autres. Je sais bien, et nous en avons parlé tout à l'heure, que l'idée, c'est que les provinces Maritimes risqueraient d'être défavorisées et que, par conséquent, il faudrait rééquilibrer les choses. S'il y a une demande de fonds supplémentaires... ou tout au moins si l'on demande des dépenses supplémentaires... la responsabilité de notre Comité sera d'essayer de trouver le moyen de prélever ces fonds sur d'autres secteurs manifestement en meilleure santé. Prenons pour commencer l'Ontario, Toronto par exemple. Y aurait-il moyen...? Il n'est sans doute pas juste de demander à un groupe représentant une profession hautement respectée au Canada de s'ériger en experts. Notre expérience ici nous apprend chaque jour à comprendre un peu mieux un nouveau rouage de l'économie canadienne. Tous les secteurs ont leurs besoins et leurs inquiétudes à propos des répercussions négatives que ceci ou cela peut avoir sur eux. Il ne serait donc peut-être pas juste de vous demander de nous proposer la solution de facilité, c'est-à-dire de faire appel aux institutions financières qui regorgent d'argent et de moyens, et nous en servir pour financer les programmes que nous risquons autrement de devoir supprimer.

C'est simplement une question de principe. Disons que c'est presque autant une affirmation de ma part qu'une question que je vous pose. Mais vous avez peut-être votre propre réponse.

M. Brown: Monsieur le président, ce qui nous inquiète le plus dans la répartition des gains et des pertes figurant au Tableau 1 à la page 13 de notre mémoire... et ce tableau est tiré des pages 52 et 53 du Livre sur la réforme fiscale... c'est que tout cela va se traduire par une aggravation des écarts entre provinces en matière de capacité financière relative. Ce genre d'inégalités réapparaît progressivement depuis le début des années 70. Pendant des années, on avait essayé de réduire l'écart et l'on a vu de nouveau s'aggraver les inégalités au niveau

[Texte]

services like elementary and secondary education. We feel this is a trend that is not in the best interests of all Canadians. After all, we are in a country, and I guess in a world, that is more and more interdependent, where it is necessary for people to be mobile and to be attracted by opportunities in other places and be well equipped to take advantage of those opportunities.

We feel that the re-emergence of inequalities in financial ability and ultimately in spending for education and in levels of educational service are not in the national interest. It is very difficult for us to propose a specific way that this could or should be addressed. But the reason for the problem, at least the reason for the problem that I believe we have identified correctly in the tax reform proposals, has to do with this matter of reducing the personal income tax and relying more on the corporate income tax.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Are you talking about the federal—provincial arrangement?

Dr. Brown: Yes, I am.

• 2125

The Acting Chairman (Mr. Attewell): On that issue the big hunks to Ontario, Alberta and British Columbia are essentially because of corporate tax. The difference to Quebec is essentially corporate tax. As you may know, Quebec reduced its corporate tax dramatically. Since this tax reform transfers a great deal of revenue raising to the corporations, thus broadening substantially the corporate tax base, those provinces where there is a lot of corporate tax collected, if they follow the federal rule, will wind up with substantial increases in income.

You cannot really make a judgment on Quebec. This judgment is on the basis that Quebec does nothing. If Quebec were to alter its tax base in exactly the same way and to increase its rates proportionately, that situation would not exist. This is all as a result of corporate tax, in terms of the amounts.

It is amazing how reasonably it balances. It does not create any huge deficits when you take out Quebec. I think you ought to take out Quebec, because Quebec is the only province that collects both personal and corporate tax on a different system from the federal system. It is really difficult to have any reference to Quebec there.

Generally speaking, there is a fair degree of increased revenues. I think the government would agree that you have to have some sort of revenue guarantee. Remember that this whole thing was breezed by provincial treasurers on a couple of occasions before it was released. As far as I know, there has not been a single provincial treasurer who has had any objection to it.

[Traduction]

des dépenses consacrées à des services publics, comme l'enseignement élémentaire et secondaire. Nous estimons que c'est contraire aux intérêts de tous les Canadiens. Après tout, nous vivons dans un pays et dans un monde de plus en plus interdépendant où les gens doivent être mobiles et doivent pouvoir profiter des occasions qui peuvent se présenter ailleurs en disposant des moyens de profiter de ces occasions.

La réapparition des inégalités en matière d'aptitude financière et, en fin de compte, en matière de dépenses consacrées à l'enseignement et aux niveaux de services dans l'enseignement va contre l'intérêt national. Il nous est très difficile de proposer une solution précise à ce problème. Toutefois, la cause du problème, en tout cas la cause du problème que nous avons pu correctement cerner dans les propositions de réforme fiscale, c'est cette question de réduction au niveau de l'impôt sur le revenu des particuliers pour privilégier l'impôt sur le revenu des sociétés.

Le président suppléant (M. Attewell): Vous parlez de l'entente fédérale-provinciale?

M. Brown: Exactement.

Le président suppléant (M. Attewell): A ce sujet, les gros montants pour l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique tiennent essentiellement à l'impôt sur les sociétés. La différence avec le Québec concerne essentiellement l'impôt sur les sociétés. Comme vous le savez, le Québec a considérablement réduit ses impôts sur les sociétés. Comme la réforme fiscale va faire peser sur les sociétés une bonne partie de la production de recettes, et par conséquent élargir considérablement l'assiette fiscale, les provinces qui prélèvent des impôts considérables sur les sociétés, si elles suivent la règle fédérale, vont avoir des augmentations de recettes substantielles.

On ne peut pas juger d'après le Québec. On part du principe que le Québec ne fait rien. Mais si le Québec modifiait son assiette fiscale exactement de la même façon et augmentait ses taux en proportion, la situation serait complètement différente. C'est à cause du régime de l'impôt sur les sociétés qu'on a ces montants.

En fait, tout concorde de façon stupéfiante. Si l'on écarte le Québec, on n'a pas de déficit énorme. Je crois qu'il faudrait laisser de côté le Québec, car c'est la seule province qui utilise un régime différent de celui du fédéral pour prélever les impôts sur les particuliers et sur les sociétés. Il est vraiment difficile de faire intervenir le Québec ici.

Dans l'ensemble, on a une augmentation assez raisonnable des recettes. Je pense que le gouvernement convient qu'il faut assurer une certaine garantie de revenu. N'oubliez pas que les trésoriers provinciaux ont eu une ou deux fois l'occasion d'étudier de près toute cette question avant sa publication. A ma connaissance, pas un seul d'entre eux n'y a eu la moindre objection.

[Text]

In our run across the country, we are going to be seeing all of the provincial treasurers about it. I really wonder whether you are not making too much of a thing out of this. This has been fairly well vetted with them. I have not seen any complaint in the press.

As I say, we are going to in camera meetings with them on exactly how they propose to integrate their tax system with the federal one. I thought I should throw this out because I think you can get carried away these figures. They really are not quite as much of a problem as you might otherwise think.

Dr. McDowell: Chairperson, I think the point we are trying to emphasize, not only on this table but also on the kinds of data we have submitted to other committees such as this, is our concern of what has happened over a period of 30 years from, say, 1955 to 1985.

In the first 20 of those years, across this country we made a lot of progress toward narrowing the differential among the provinces in terms of their abilities to provide elementary and secondary education services. In the last ten years we have seen the divergence coming back. You know where we are coming from. We are interested in the concerns of elementary and secondary education. We will not get into the jurisdictional bit, because you know and we know—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): I think this is a very valid point you are making. However, I would not put too much stock on these figures, simply because while they are there, I think you have to look at the explanation from Finance. In our hearings with them back in June, we went over these in detail.

Mr. Layton: Mr. Chairman, just to finish my remark on this, I understand that the studies show this. It would be something again that might not have a particular bearing on this tax reform measure, but it could. I wonder if the studies are in a form that would show the curve of narrowing and widening the gap that would allow us, as we talk with the other provinces, to wonder whether there are the same investments being made.

There is another figure I just cannot let pass tonight without raising. There was a reference to the number of children who are living in poverty or hunger. It seemed to me to come from a teacher who, representing teachers, would be aware of the nourishment of our children. As a human being, I was startled by the mention that millions of Canadian children may be involved.

Ms Hanley: It is startling. In British Columbia, just three or four months ago, the British Columbia Teacher's Federation held a conference on this very topic because of the number of hungry children the teachers in that province are trying to cope with on a daily basis.

[Translation]

Au cours de notre voyage à travers le pays, nous allons en discuter avec tous les trésoriers provinciaux. Je me demande si vous ne poussez pas les choses un peu loin. Ils ont eu l'occasion d'étudier la question d'assez près, et je n'ai pas rencontré non plus d'objection dans la presse.

Encore une fois, nous allons avoir avec eux des réunions à huis clos pour voir de quelle façon ils envisagent très précisément d'intégrer leur régime fiscal au régime fédéral. Je voulais vous dire tout cela car j'ai l'impression que vous vous laissez emporter par les chiffres. Je pense que vous avez tort d'en faire une montagne.

M. McDowell: Monsieur le président, ce que nous soulignons non seulement dans ce tableau mais dans toutes les données que nous avons présentées à d'autres comités, c'est que nous sommes inquiets de ce qui s'est passé depuis une trentaine d'années, disons de 1955 à 1985.

Au cours des 20 premières de ces 30 années, notre pays a considérablement contribué à réduire l'inégalité des aptitudes des provinces à fournir des services d'enseignement élémentaire et secondaire. Mais depuis 10 ans, l'écart a recommencé à se creuser. Vous savez qui nous sommes. Nous nous occupons d'enseignement élémentaire et secondaire. Nous n'allons pas commencer à discuter des domaines de compétence, parce que vous savez très bien comme nous. . .

Le président suppléant (M. Attewell): C'est une remarque très judicieuse. Simplement, je n'attacherais pas trop d'importance à ces chiffres. Certes, ils sont là, mais il faut les voir à la lumière des explications des Finances. Nous avons étudié tout cela en détail avec eux en juin dernier.

M. Layton: Monsieur le président, pour terminer ce que je disais, je comprends que ce soit ce que disent les études. C'est quelque chose qui n'aurait peut-être pas de répercussions sur cette mesure de réforme fiscale, mais d'un autre côté, elle pourrait peut-être en avoir. Je me demande si les études mettent en évidence la courbe de rétrécissement et d'élargissement de cet écart, ce qui nous permettrait d'essayer de voir avec les autres provinces si les investissements sont les mêmes.

Il y a un autre chiffre que je ne peux pas laisser passer sous silence ce soir. On a mentionné le nombre d'enfants qui vivent dans la pauvreté ou qui ont faim. Ce nombre a été mentionné par un enseignant qui, représentant d'autres enseignants, sait comment se nourrissent nos enfants. En tant qu'être humain, j'ai été effaré de l'entendre dire que des millions d'enfants sont peut-être dans cette situation au Canada.

Mme Hanley: C'est épouvantable. En Colombie-Britannique, il y a tout juste trois ou quatre mois, la *British Columbia Teacher's Federation* a organisé une conférence sur ce sujet précis à cause du nombre énorme d'enfants affamés dont doivent s'occuper chaque jour les enseignants de cette province.

[Texte]

[Traduction]

• 2130

The problems we face in the classrooms with starving children are horrendous and are a result of many situations. The fact that there are families in this country living well below the poverty line, generally headed by women who do not have access to all the benefits they should have in this society, makes our job extremely difficult. There are millions of children who are coming to school hungry.

Mr. Layton: As an engineer, let me go backwards. There are 26 million of us here. There are about five million in the elementary and secondary schools. To have millions out of five million means in every school half or 40% of the students are under the poverty line. Is this really possible in our day? I do not deny there could be pockets and very substantial numbers, but millions sounds like half our country is not living. . . We know nearly a million people have found jobs in the last three years.

Ms Hanley: Yes, but there are a lot of families living below the poverty line who have children. Those are the children coming to school hungry. We have looked at studies—they are not our own studies—which give numbers like 2 million. There are more than 5 million in our school system.

Mr. Layton: Thank you, Mr. Chairman. I wanted to be sure I did not have the number wrong. If you have a document which shows it, I would be happy to have a copy.

Ms Hanley: I would like to go back to the comments the chairman made about why perhaps we should not be too concerned about the differential we see in it. I believe the estimates of more than compensating corporate tax revenues are based on several questionable assumptions. All provinces except Quebec would maintain the current personal income tax rates as percentages of their basic federal tax payable.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): That is correct.

Ms Hanley: Quebec will make personal income tax reductions equivalent to about 80% of the reduction in federal basic rates and the provinces will not change their corporate tax rates. Alberta, Ontario and Quebec, which have their own corporate income tax regimes, will follow Ottawa in broadening the corporate tax rate. Those are the assumptions.

Mr. Cassidy: I would like to thank the federation for their brief. It is very good and I largely endorse it. It makes it a bit more difficult to ask some questions. I think the points are well taken.

Les problèmes que nous avons avec les enfants affamés dans les classes d'école sont épouvantables et résultent de multiples situations. Le fait que des familles du Canada vivent bien en-deçà du seuil de la pauvreté, des familles généralement à la charge d'une mère qui ne dispose pas de tous les avantages dont elle devrait bénéficier dans notre société, rend notre tâche extrêmement délicate. Des millions d'enfants arrivent chaque jour à l'école affamés.

M. Layton: Permettez-moi de faire un retour en arrière en tant qu'ingénieur. Nous sommes 26 millions dans ce pays. Il y a environ cinq millions d'enfants dans nos écoles élémentaires et secondaires. Si l'on parle de millions sur ces cinq millions, cela veut dire que dans chaque école, la moitié ou 40 p. 100 des élèves vivent en-deçà du seuil de la pauvreté. Est-ce vraiment possible à notre époque? Je veux bien admettre qu'il y ait certaines poches et qu'il y ait des nombres considérables, mais dire qu'ils sont des millions, cela donne l'impression que notre pays ne vit pas. . . Nous savons que presque un million de personnes ont trouvé du travail ces trois dernières années.

Mme Hanley: Oui, mais il y a des quantités de familles qui vivent en-deçà du seuil de la pauvreté avec plusieurs enfants. Ce sont ces enfants-là qui arrivent affamés à l'école. Nous nous sommes penchés sur des études, que nous n'avons pas réalisées nous-mêmes, qui mentionnent des chiffres de l'ordre de deux millions de personnes. Il y a plus de cinq millions d'enfants scolarisés au Canada.

M. Layton: Merci, monsieur le président. Je voulais simplement m'assurer que ce n'était pas des chiffres en l'air. Si vous avez un document les prouvant, je serais heureux d'en avoir un exemplaire.

Mme Hanley: J'aimerais revenir aux remarques du président quand il nous a dit que nous ne devrions peut-être pas accorder trop d'importance à la différence que nous constatons. A mon avis, les prévisions selon lesquelles les recettes fiscales provenant des sociétés compenseraient largement le manque à gagner reposent sur plusieurs axiomes contestables. Toutes les provinces à l'exception du Québec conserveraient les taux actuels d'imposition des particuliers en tant que pourcentage de l'impôt fédéral de base à payer.

Le président suppléant (M. Attewell): C'est exact.

Mme Hanley: Le Québec effectuera des réductions de l'impôt sur le revenu des particuliers équivalant à environ 80 p. 100 de la réduction des taux de base fédéraux, et les provinces ne modifieront pas leurs taux d'imposition sur les sociétés. L'Alberta, l'Ontario et le Québec, qui ont leur propre régime d'impôt sur le revenu des sociétés, emboîteront le pas à Ottawa et élargiront l'assiette fiscale des sociétés. Ce sont là les axiomes de base.

M. Cassidy: J'aimerais remercier la fédération de son exposé, un exposé excellent auquel je m'associe largement. C'est un exposé très judicieux, et auquel il n'y a pas grand-chose à redire.

[Text]

By now, after a week or so of hearings, we have become used to having groups say they think the tax reform is generally going in the right direction and agree with the principles. Then they say there are just one of two small things they want to fix and these happen to relate to their particular industry or occupational concerns.

Let me give the Canadian Teachers' Federation a chance to have its day in court. Are there measures which specifically relate to teachers in the tax reform with which you take issue? You are an exception because you have not come to plead self-interest as some groups have.

Dr. Brown: For many years the federation, within the existing framework of tax deductions, argued in favour of more and better deductions and in favour of their indexation to inflation. As an overriding principle we favour taxation based on ability to pay as measured by income. Therefore we generally accept it, although we inevitably have a strong psychological attachment to the \$1,000 investment deduction and the \$500 employment expense deduction. At the same time we accept the conversion of these things to—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Proposals are eliminated.

Dr. Brown: Yes. Some are eliminated and others are converted to tax credits. The base is broadened and has permitted lower tax rates. I think that is the reason we decided not to simply come and advance the case for maintaining all those deductions. I think part of the tax proposal of the white paper proposals is very laudable.

• 2135

The real concern we have is that while it is a move to greater progression, it is largely or more than offset by this... well, instead of reducing the tax schedule proportionately, the proposal is to reduce it and make it flatter and less progressive. In fact, there is hardly any difference between the \$27,500 level of 26% and \$1 million annual income. There is only an increase of three percentage points at the \$55,000 level.

I think it is that which is troubling to us, and this move toward greater progression by eliminating all these tax preferences is somehow now nullified by making the whole tax schedule flatter and reducing the differentials in rates.

Mr. Cassidy: I would like to thank you for that comment. I also congratulate you for not being tempted by my offer of pleading self-interest.

[Translation]

Depuis environ une semaine que nous tenons ces audiences, nous voyons régulièrement des groupes nous dire qu'à leur avis, la réforme fiscale va globalement dans la bonne direction, et qu'ils sont d'accord avec ces principes. Ils ajoutent ensuite qu'ils voudraient simplement apporter une ou deux petites modifications de détail qui concernent leur industrie ou leur secteur particulier.

J'aimerais donner sa chance à la Fédération canadienne des enseignants et des enseignantes. Y a-t-il dans cette réforme fiscale des mesures concernant précisément les enseignants que vous contestez? Vous vous détachez du reste, car vous n'êtes pas venus ici pour prêcher pour votre paroisse comme l'ont fait d'autres groupes.

M. Brown: Pendant des années, la fédération, dans le cadre des déductions fiscales, a revendiqué une augmentation et une amélioration des déductions et une indexation sur l'inflation. Notre principe fondamental est que l'imposition devrait être fonction de l'aptitude à payer exprimée par le revenu. Nous sommes donc globalement d'accord, tout en ayant inévitablement un fort attachement psychologique à la déduction de 1,000\$ pour investissement et à la déduction de 500\$ pour frais liés à un emploi. En même temps, nous acceptons la conversion de ces choses à...

Le président suppléant (M. Attewell): Ces propositions sont supprimées.

M. Brown: Oui. Certaines sont supprimées, et d'autres sont transformées en crédits d'impôt. L'élargissement de l'assiette a permis d'abaisser les taux d'imposition. A mon avis, c'est pour cela que nous avons décidé de ne pas tout simplement venir ici plaider en faveur du maintien de toutes ces déductions. Je trouve louable une partie des propositions portant sur la fiscalité qu'on trouve au Livre blanc.

Pour nous, le véritable problème, c'est que même s'il y a un mouvement qui s'amorce en faveur d'une plus grande progression, ce progrès est plus ou moins effacé par ce... Enfin, au lieu de diminuer proportionnellement le barème des impôts, on se propose de le diminuer tout en l'aplanissant et en le rendant moins progressif. En réalité il n'y a guère de différence entre le niveau des 27,500\$ à 26 p. 100 et un revenu annuel de 1 million de dollars. Il n'y a qu'une augmentation de 3 points de pourcentage au niveau de 55,000\$.

Je crois que c'est ce qui nous trouble le plus et l'esprit progressiste dont on semble faire preuve en éliminant toutes ces préférences fiscales disparaît parce que le barème d'imposition est comprimé et que l'écart entre les taux est réduit.

M. Cassidy: Je vous remercie pour cette analyse. Je vous félicite aussi pour n'avoir pas saisi la perche que je vous tendais pour plaider votre propre cause.

[Texte]

But what you are saying is that above the \$55,000 level, if your members, who largely fall in the middle bracket—in terms of their sensing it being fair, probably above the \$55,000 level. . . it has come down too far. Is that right? To make the system more progressive, the bracket above \$55,000 should bear a somewhat higher level of income.

Dr. Brown: Indeed, if there is a 9% point spread between the first and second brackets—I know everything cannot be perfectly symmetrical—why is there not an equal spread between the second and third brackets, for example? Or I guess more to the point, why would not—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Why can you not reduce the middle bracket?

Dr. Brown: Well, that, too.

Miss Nicholson: What do you think of having perhaps five or six stages instead of three?

Dr. Brown: Well, Chairperson, I know the reason stated in the white paper was greater simplicity. But with most taxpayers using the forms anyway, it does not seem to us that it really contributes to simplicity. It contributes more to less progression in the tax system and virtually none within certain broad ranges of income.

Mr. Cassidy: I would like to ask a different question. I think one of the interesting developments among teachers has been the—do you call it a four for five or a five for four?—where a teacher works for four years but banks some salary and is therefore able to take a year off to study or to travel or that kind of thing. This has also helped to cushion the very difficult adjustment to declining enrolment.

How does that work under the tax system now? And is it a principle which could be applied elsewhere in the economy? Because I think it is something that at least deserves some serious thought, so long as people are not enabled to shelter or postpone tax on their income indefinitely.

Dr. Brown: Chairperson, as you may be aware, there were new tax deferral rules brought in or introduced in 1986. We were very much concerned that under those rules, the tax deferral that was possible under these deferred salary leave plans for teachers might be in some jeopardy, but we have been assured by the Minister of Finance. . . In fact, we have a draft regulation that will protect these deferred salary leave plans and permit them to continue to operate within certain limits.

There are limits on the number of years over which salary may be deferred and there are certain other rules, most of which we feel we can live with and which were

[Traduction]

Enfin, ce que vous nous dites, c'est qu'au-delà du niveau des 55,000\$, si vos membres, qui se trouvent dans la tranche moyenne d'imposition, c'est-à-dire pour ne pas créer chez eux une impression d'injustice, probablement qu'au-dessus du niveau des 55,000\$. . . C'est rendu trop bas. N'est-ce pas? Pour que le système soit plus progressif, dans la tranche d'imposition supérieure à 55,000\$ le taux d'imposition devrait être plus élevé.

M. Brown: Ecoutez, s'il y a un écart de 9 p. 100 entre la première et la deuxième tranche d'imposition—et je me rends compte que tout ne peut pas être symétrique—pourquoi alors ne retrouve-t-on pas ce même écart entre les deuxième et troisième tranches d'imposition, par exemple? Ou peut-être plus précisément, pourquoi pas. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Pourquoi pas restreindre la tranche moyenne?

M. Brown: Cela aussi.

Mme Nicholson: Et que diriez-vous d'avoir cinq ou six tranches plutôt que trois?

M. Brown: Monsieur le président, je sais qu'on invoquait le retour à la simplicité dans le Livre blanc. Cependant, puisque la plupart des contribuables utilisent les tables d'impôt de toute façon, il nous semble bien que ce n'est pas un gros facteur dans ce retour vers la simplicité. Et plutôt le contraire: moins d'étapes de progression au sein même du régime fiscal et presque rien dans certaines tranches d'imposition très larges.

M. Cassidy: J'aimerais vous poser une question différente. Je crois qu'une des mesures intéressantes pour les professeurs est ce fameux régime, comment dites-vous, quatre pour cinq ou cinq pour quatre, où le professeur travaille quatre ans tout en mettant une certaine partie du salaire de côté, ce qui lui permet de prendre congé pour un an, soit pour aller étudier, voyager ou quelque chose du genre. Cette mesure a aussi servi à adoucir les effets draconiens de la réduction du nombre d'inscrits.

Que se passe-t-il maintenant au niveau de la fiscalité? Est-ce un principe qu'on pourrait appliquer ailleurs dans d'autres secteurs de notre économie? Je crois que c'est une mesure qui mérite tout de même une étude sérieuse tant et aussi longtemps que les gens ne peuvent pas s'en servir pour se mettre à l'abri des impôts ou en reporter indéfiniment le paiement.

M. Brown: Monsieur le président, comme vous le savez probablement, de nouvelles règles sur le report d'impôt ont été adoptées en 1986. Nous craignons qu'en vertu de ces nouvelles règles, le report d'impôt permis en vertu de cette entente d'échelonnement de traitements pour les professeurs pourrait se trouver menacé, mais le ministre des Finances nous a assurés. . . A vrai dire, nous avons été saisis d'un projet de règlement qui offrira une protection pour ces ententes d'échelonnement de traitements et qui en permettra la survie à certaines conditions.

On place des limites sur le nombre d'années pendant lesquelles on peut reporter le salaire et il y a d'autres conditions dont nous croyons pouvoir nous accommoder

[Text]

relaxed in one or two instances, as a result of consultation with the Minister and his officials.

• 2140

Mr. Cassidy: Does this apply only to teachers or is it something that is applied to stock brokers? I know MPs do not get it.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): It is in the Ways and Means motions and it is in the income tax Bill C-64, I think.

Dr. Brown: Chairperson, it would apply to any employed person.

Mr. Cassidy: So we can just check to ensure that it is passed on and that it would be continued both for you and for other occupations that might want to—

Ms Hanley: If I may, there was one area in it that the government did disallow, which has concerned us somewhat. Teachers cannot take their leave in the year before they retire. They must come back and work for at least one year after.

We understand what has happened with it, however. Within the teaching profession, given that 35 years of teaching these days takes a terrible toll on many people and it is 35 years in order to be able to get a pension of 70% of salary, it seems to us to be a way of getting some renewal within the profession. It has now been closed because it means that people who would have been encouraged to retire a year earlier—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Those are basically anti-avoidance rules to clarify.

Ms Hanley: —had they been allowed to take the year of sabbatical during the year prior to their retirement or at the beginning of their retirement, are no longer able to do so.

Mr. Cassidy: Do you have any estimate on how many teachers a year take advantage of this?

Ms Hanley: I do not have figures, but I know it is increasingly popular.

Dr. Brown: Most jurisdictions in Canada have deferred salary leave plans in place. Unfortunately, we do not know the total incidence of them. They are very popular.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Are there any other questions? I am looking at the clock. I think it is beyond the time. It has been a long day.

Mr. Layton: It has been a good day.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): It has been a long day. I want to thank you very much for your brief and for coming here and putting up with us.

[Translation]

et qui ont été adoucies dans un ou deux cas grâce aux consultations qui ont eu lieu avec le ministre et ses fonctionnaires.

M. Cassidy: Ce genre d'entente vaut-il pour les professeurs seulement ou peut-on l'appliquer dans le cas des courtiers en valeurs mobilières? Je sais fort bien que les députés ne peuvent en profiter.

Le président suppléant (M. Attewell): Je crois que ça se trouve dans une motion des voies et moyens et aussi dans le Bill C-64 sur les impôts.

M. Brown: Monsieur le président, ce genre de programme peut s'appliquer à tout employé.

M. Cassidy: Alors on n'a qu'à faire des petites vérifications pour s'assurer que le tout est toujours prévu et que ces mesures s'appliqueront pour vous-mêmes et pour les autres professions où les gens voudraient. . .

Mme Hanley: Si vous me le permettez, il y a une chose à laquelle le gouvernement a mis fin et qui nous cause certaines inquiétudes. Les professeurs ne peuvent se prévaloir de ce congé dans l'année qui précède l'année de leur retraite. Ils doivent revenir et travailler encore au moins un an après ce congé.

Nous comprenons fort bien ce qui s'est passé, cependant. Dans le métier d'enseignant, 35 années d'enseignement pèsent lourd sur les épaules et il faut ces 35 ans pour avoir droit à une pension équivalente à 70 p. 100 de son salaire et cette mesure nous semble utile si nous voulons assurer un certain renouveau au sein de la profession. Ce n'est maintenant plus possible parce que certaines personnes qui auraient pris leur retraite un an plus tôt que prévu. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Pour votre gouverne, il s'agit tout simplement d'une règle anti-évitement.

Mme Hanley: . . . Si elles avaient pu se prévaloir de cette année de congé sabbatique pendant l'année précédant leur retraite ou même au début de leur retraite ne le peuvent tout simplement plus.

M. Cassidy: Avez-vous une idée de combien d'enseignants par année se prévalent de ces droits?

Mme Hanley: Je n'ai pas de chiffres, mais je sais que c'est de plus en plus populaire.

M. Brown: Il y a maintenant des ententes d'échelonnement de traitement presque partout au Canada. Malheureusement, nous n'avons pas de chiffre global sur les répercussions. C'est très populaire.

Le président suppléant (M. Attewell): D'autres questions? D'après l'horloge, nous avons déjà largement dépassé l'échéance prévue. La journée a été longue.

M. Layton: La journée a été bonne.

Le président suppléant (M. Attewell): Et longue. Merci pour votre mémoire et aussi d'être venu et de nous avoir enduré.

[Texte]

The meeting is adjourned until tomorrow at this same place.

[Traduction]

La séance est levée jusqu'à demain, nous nous réunirons au même endroit.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES

From the Canadian Bankers' Association:

Robert M. MacIntosh, President;
A.G. Kenyon, Senior Vice-President, Taxation,
Canadian Imperial Bank of Commerce;
Al Cooper, Vice-President and Director, Financial
Affairs.

From the Canadian Teachers' Federation:

Sheena Hanley, President;
Wilfred Brown, Director, Economic Services;
Stirling McDowell, Secretary General.

TÉMOINS

De l'Association des banquiers canadiens:

Robert M. MacIntosh, président;
A.G. Kenyon, premier vice-président, Service fiscal,
Banque canadienne impériale de commerce;
Al Cooper, vice-président et directeur, Affaires
financières.

*De la Fédération canadienne des enseignantes et des
enseignants:*

Sheena Hanley, présidente;
Wilfred Brown, directeur des Services économiques;
Stirling McDowell, secrétaire général.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 93

Friday, September 4, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 93

Le vendredi 4 septembre 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Finance and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livres blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière
Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité
Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, SEPTEMBER 4, 1987

(119)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 10:42 o'clock a.m. this day, in Room 253-D (Centre Block) the Acting Chairman, Bill Attewell, presiding.

Members of the Committee present: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Aideen Nicholson, and Norman Warner.

In attendance: From the Committee's Research Staff: H. Bert Waslander, Research Director; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Anthony Knill and Edwin Kroft, Research Officers.

Witnesses: From the National Council of Welfare: Ken Battle, Director. *From the Canadian Chamber of Commerce:* John D. Herrick, First Vice-Chairman, Chief Operating Officer, Borden & Elliot (Toronto); George C. Saba, Chairman, Economic Policy Committee and Intercommittee Task Force on Tax Reform, Chief Economist, Montreal Trust Company (Montreal); Bill Mackness, Member, Economic Policy Committee, Senior Vice-President and Chief Economist, Bank of Nova Scotia (Toronto); Bob Turner, Member Taxation Committee, Partner, Clarkson, Gordon & Co. (Toronto); Art Murcott, Member, Taxation Committee, Vice-President and Controller, Motorola Canada Limited (Willowdale).

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70*).

Ken Battle made an opening statement and answered questions.

At 10:39 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:41 o'clock a.m., the sitting was resumed.

John Herrick and George Saba made an opening statement and, with the other witnesses answered questions.

At 11:48 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 4 SEPTEMBRE 1987

(119)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 10 h 42, dans la pièce 253-D, Édifice du centre, sous la présidence de Bill Attewell. (*président suppléant*).

Membres du Comité présents: Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, Aideen Nicholson et Norman Warner.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: H. Bert Waslander, directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Anthony Knill et Edwin Kroft, attachés de recherche.

Témoins: Du Conseil national du bien-être social: Ken Battle, directeur. *De la Chambre de commerce du Canada:* John D. Herrick, premier vice-président, administrateur en chef, Borden & Elliot (Toronto); George C. Saba, président, Comité de politique économique et Groupe de travail intercomité sur la réforme fiscale, économiste en chef, Montreal Trust Company (Montréal); Bill Mackness, membre, Comité de politique économique, directeur général adjoint et économiste en chef, Banque de Nouvelle-Écosse (Toronto); Bob Turner, membre, Comité de fiscalité, associé, Clarkson, Gordon & Co. (Toronto); Art Murcott, membre, Comité de l'impôt, vice-président et contrôleur, Motorola Canada Limitée, (Willowdale).

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité poursuit l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Ken Battle fait une déclaration liminaire et répond aux questions.

À 10 h 39, la séance est suspendue.

À 10 h 41, la séance reprend.

John Herrick et George Saba font une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répondent aux questions.

À 11 h 48, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Friday, September 4, 1987

• 0938

The Acting Chairman (Mr. Attewell): We are going to reopen our hearings this morning on the white paper under Standing Order 96(2). Our witness this morning is the National Council of Welfare. Mr. Ken Battle, who has been before us before on our tax reform study, is with us again. Ken, if we can have five minutes of your time in terms of comments, then we would like to get into the question period.

Mr. Ken Battle (Director, National Council of Welfare): Thank you, Mr. Chairman. First of all, I pass on the regrets of the chairman of my council, Professor Gail James, from the University of Calgary. She is at an international conference in Vienna on health and welfare and unable to attend.

Mr. Chairman, I brought with me today a brief, which I obviously will not go through this morning. It would take too long. Just by way of explanation, for the research staff in particular, I prepared the brief from the social policy reform group, which was sent in a couple of weeks ago. The brief I have here today is based on that. It is an elaboration of it, with a lot more of the analysis. You will notice a lot of the words are the same.

What I thought I would do today is to skip the rhetoric part of the brief and just get down to some of the major conclusions. I am sure you have heard enough rhetoric already. I will quickly summarize some of the major points and then turn it over to the members.

Basically, what we did in our analysis, which is different from what you might have seen and certainly different from what the white paper itself did, was to take a much longer view and I guess a more dynamic view, if you will, of the impact of the tax reform proposals. By that I mean we look at them in the context of the recent past and the near future. Therefore a lot of my analysis goes back to 1984, and carries through through forecast to 1991. We have a little longer to have a look at the impact of the tax reform proposals. As I am sure you know, looking at those proposals only in the year they come into effect, 1988, provides a very one-sided, one-dimensional and quite false impression of their impact. Basically it is what we do with our analysis.

• 0940

Since my organization is primarily concerned with low-income Canadians, most of our analysis focuses on the impact of tax reform proposals on working poor Canadians. Those are people who get most of their

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le vendredi 4 septembre 1987

Le président suppléant (M. Attewell): Nous recommençons ce matin notre étude du Livre blanc conformément au paragraphe 96(2) du Règlement. Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin M. Ken Battle du *National Council of Welfare*. C'est la deuxième fois que nous le rencontrons puisqu'il a déjà témoigné devant nous dans le cadre de notre étude de la réforme fiscale. Alors, si vous voulez bien commencer, Ken, nous vous accordons cinq minutes pour votre déclaration liminaire après quoi nous passerons à la période de questions.

M. Ken Battle (directeur, *National Council of Welfare*): Je vous remercie, monsieur le président. Je vais commencer par vous transmettre les regrets de notre présidente, M^{me} Gail James, de l'Université de Calgary. Elle aurait bien aimé être des nôtres, mais elle est actuellement à Vienne. Elle participe à une conférence internationale sur la santé et le bien-être social.

Monsieur le président, j'ai un mémoire à vous remettre ce matin. Mais ne craignez rien, je ne vais pas vous le lire. Cela prendrait beaucoup trop de temps. Permettez-moi cependant de vous signaler, pour votre gouverne et celle des adjoints de recherche, que ce mémoire est fondé sur les travaux du groupe de réforme de la politique sociale dont une description vous a été transmise il y a quelques semaines. Vous trouverez des recoupements entre les deux textes, même si ce dernier contient une analyse un peu plus détaillée de la situation.

Je vais me contenter pour l'heure de vous expliquer nos conclusions dans les grandes lignes et vous épargner le verbiage. Vous en avez sans doute déjà assez entendu. Je serai ensuite prêt à répondre aux questions des membres du Comité.

Nous avons adopté une approche différente de celle du Livre blanc en ce sens que nous avons adopté une perspective un peu plus globale quant aux répercussions de ces projets de réforme fiscale. Nous les avons étudiés surtout dans le contexte du passé récent et du proche avenir. Bref, mon analyse porte sur la période de 1984 aux prévisions pour 1991. Nous avons pris cette décision parce qu'il ne faut pas se contenter, à notre avis, de n'étudier que les répercussions sur l'année où les projets de réforme entreront en vigueur, c'est-à-dire 1988. Cette approche unidimensionnelle fausse la situation dès le départ. C'est donc la raison pour laquelle nous avons opté pour cette analyse sur une plus longue période.

Nous nous sommes surtout intéressés aux répercussions de la réforme fiscale sur les travailleurs canadiens à faible revenu puisque notre organisme s'occupe surtout de cette catégorie de personnes. Il s'agit pour la plupart de

[Texte]

income from employment and are subject to tax. We also have a look at the impact of tax reform on middle-income families. I think in many ways my main criticism of the tax reform proposals is that they will very seriously affect middle-income families, particularly families with children. I want to come back to that in a minute.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): What is your definition of middle-income families?

Mr. Battle: I am looking at a fairly broad definition. For a couple with two children, my estimate of the average income for 1988 would be about \$46,000 or \$47,000. I look at \$35,000 to \$45,000 or that kind of range.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Okay. We have had funny definitions. For example, we had the Economic Council of Canada saying this helped middle-income people. They said \$15,000 to \$30,000. You do not take that definition and neither do we, but it appeared in headlines. It was the thrust of what they were saying.

Mr. Battle: That is correct. I have not had a chance to read their brief. I also find it difficult to understand how they think middle-income people will be helped by tax reform.

To try to simplify that mass of proposals, on one hand we are going to shift personal exemptions and a number of deductions to credits, as is well known. I will not bore you with it. On the other hand, we are reducing marginal tax rates. I look at those as a sort of a balance. How various family types and various income groups end up has to do with the interaction of the shift to credits and the lowering of marginal tax rates.

In theory—and it is borne out in practice in the analysis—the shift from exemptions and deductions to credits obviously helps lower-income people. The reduction of marginal tax rates mainly helps people at the top end proportionately more. In my brief I have a number of graphs that compare the impact of the shift from exemptions to credits. I am sure it is familiar to you.

As I said, one can argue a lot about the lowering of marginal tax rates. I am not going to go through the various arguments. I am more interested in what it does in the end, whether you agree with it or not. Let us take 1988, the first year of tax reform. I am going to look at in two chunks, the immediate impact and the longer-term impact.

My own analysis bears out the conclusions of the Department of Finance. It is to provide most Canadians with a tax cut in 1988. They will pay less income tax in

[Traduction]

travailleurs rémunérés dont le revenu est imposable. Nous nous sommes également penchés sur les répercussions de la réforme fiscale sur les familles à revenu moyen. Le plus grave problème consiste en ceci que ces projets de réforme fiscale auront une incidence négative surtout sur les familles à revenu moyen et plus particulièrement, sur les familles qui comptent des enfants. J'y reviendrai dans un instant.

Le président suppléant (M. Attewell): Comment définissez-vous une famille à revenu moyen?

M. Battle: J'ai adopté une définition assez générale. Selon moi, le revenu moyen d'un couple avec deux enfants s'élèvera à 46,000\$ ou à 47,000\$ en 1988. J'ai surtout tenu compte de la fourchette entre 35,000\$ et 45,000\$.

Le président suppléant (M. Attewell): D'accord. Nous avons entendu toutes sortes de définitions bien originales. Ainsi, le Conseil économique du Canada s'est dit d'avis que la réforme fiscale aiderait les familles à revenu moyen, c'est-à-dire celles dont le revenu s'élève entre 15,000\$ et 30,000\$. Je constate que ce n'est pas la définition que vous avez adoptée, tout comme nous d'ailleurs. Malheureusement, c'est celle qui a fait les manchettes. C'est un très bref résumé de leurs propos.

M. Battle: C'est juste. Je n'ai pas eu l'occasion de lire leur mémoire. Je dois dire que je ne comprends vraiment pas comment ils peuvent penser que la réforme fiscale profitera aux travailleurs à revenu moyen.

Je ne veux pas entrer dans les détails. Il suffit de signaler qu'on a l'intention, comme chacun sait, de transformer certaines catégories d'exemptions personnelles et de déductions en crédits. Par contre, on va réduire le taux le plus élevé de l'impôt. Ces mesures s'équilibrent les unes les autres. En effet, la situation de chaque catégorie de familles et de chaque groupe de revenu dépendra de l'interaction entre ces diverses mesures.

En théorie, et notre analyse le démontre, ce sont les personnes à faible revenu qui profiteront le plus de cette transformation des exemptions et déductions en crédits. Par contre, la réduction du taux le plus élevé de l'impôt favorise surtout les personnes à revenu plus élevé. Vous trouverez dans mon mémoire des tableaux qui font la comparaison entre le régime actuel des exemptions et le régime envisagé des crédits. Vous avez sans doute déjà vu ça quelque part.

La réduction du taux le plus élevé de l'impôt est un sujet qui prête à controverse. Je ne vais pas répéter ici tous les arguments avancés qu'ils soient pour ou contre. Je m'intéresse beaucoup plus aux résultats. Voyons un peu ce qui se passera en 1988, année où la réforme fiscale entrera en vigueur. Je vais commencer par les répercussions à court terme et passer ensuite aux effets à plus long terme.

Les conclusions de mon analyse rejoignent celles du ministère des Finances. La majorité des Canadiens paieront moins d'impôt en 1988 grâce à cette réforme

[Text]

1988 than they would have without the tax reform proposals. Depending on how you measure that as a percentage change, lower-income people stand to gain the most and higher-income people the least.

When we look at 1988 and take another point of comparison, you immediately get another perspective on the tax reform proposals. I compared them not just to the system before tax reform in 1988, but I also went back to 1984 and updated it to 1988 to see what tax reform would do if we compared it to the old system. As you know, a number of changes have been brought in in the last couple of years. We argued about it during my last appearance. They have basically increased—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): It must be the limitation on indexation. The other changes are a bit progressive, but I think the limitation on indexation is the guts of your problem with the tax changes since 1984.

Mr. Battle: That is correct. When we compare tax reform year one with the old tax reform system, it is interesting. In some cases people come out worse off from tax reform. They are better off than they would have been, but they are not as well off as they would have been in the old days. Other people come off a bit ahead. It depends on the family type and the income level. I have a lot of analysis here, but I think it is important even then to realize what we are comparing tax reform with. Judged by the old system, it is not nearly as impressive. That is of less interest to me than the longer-term perspective.

• 0945

I want to highlight two things there. One is the issue of horizontal equity. Usually groups like mine deal with vertical equity. We want to compare the impact of the tax system on people at different income levels. But of course it is also important to look at how the tax system treats people at the same income levels. That was a stated goal of tax reform. I had a look at that. I have not seen other people doing that, at least in the reviews I have read and in the paper. What I find when I look at families with children... I compared families with two kids with childless couples at the same income level. For middle-income and upper-income families with children, there is no question they stand to gain a lot less from tax reform than childless couples. That is because of the changes that have been made to child benefits.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Those were basically made in 1985.

Mr. Battle: That is right. Exactly. I think that is a very important issue; and I have some measurements in here that I think are interesting, to compare the taxes paid by families with kids as opposed to families without kids at

[Translation]

fiscale. En théorie, les moins bien nantis seront plus avantagés que les mieux nantis, tout dépendant, bien entendu, de la formule utilisée pour effectuer le calcul.

Mais on obtient des résultats très différents si on utilise une autre approche. J'ai repris le régime fiscal de 1984 pour l'appliquer en 1988 de manière à effectuer une comparaison. Vous n'êtes pas sans savoir que des changements ont été apportés ces dernières années. Nous en avons d'ailleurs discuté lors de ma dernière comparation. Ces changements ont eu pour effet, essentiellement, d'augmenter...

Le président suppléant (M. Attewell): Parmi tous les changements apportés depuis 1984, je crois savoir que c'est surtout la limite à l'indexation qui vous préoccupe. Les autres changements étaient en effet un peu plus progressifs.

M. Battle: C'est juste. La comparaison entre la première année de la réforme fiscale et l'ancien système s'avère très intéressante. La réforme fiscale défavorise même certains contribuables. Ils jouissent d'une légère amélioration de leur situation, mais pas autant que sous l'ancien régime. D'un autre côté, la réforme eu avantage certains. Tout dépend de la catégorie de famille et du niveau de revenu. J'ai fait une analyse assez approfondie, mais il n'en demeure pas moins important de comprendre les points de comparaison. Cette réforme fiscale est loin d'être avantageuse si on la compare à l'ancien système. Cela finalement m'intéresse moins que les perspectives à plus long terme.

Je vais maintenant aborder deux aspects qui m'intéressent tout particulièrement. Il s'agit de l'équité horizontale. En règle générale, les organisations comme la nôtre s'intéressent surtout à l'équité verticale. Nous avons voulu comparer les répercussions du régime fiscal sur les diverses catégories de contribuables. Mais il est également intéressant de voir comment le régime touche les contribuables d'une même catégorie. C'était d'ailleurs un des buts de la réforme fiscale. Comme personne ne semblait l'avoir fait jusqu'à maintenant, du moins que je sache, j'ai décidé de me lancer sur cette piste. Eh bien, dans le cas des familles qui ont des enfants... En fait j'ai comparé les couples avec des enfants et les couples sans enfant dans la même catégorie de revenu. Il est vite devenu assez évident que dans la catégorie des contribuables à revenu moyen et à revenu élevé, les familles avec des enfants étaient beaucoup moins avantagées que les couples sans enfant. Cela est attribuable aux changements apportés au crédit d'impôt pour enfants.

Le président suppléant (M. Attewell): Mais ces changements ont été apportés en 1985.

M. Battle: C'est tout à fait juste. C'est une question fort importante. J'ai ici des formules très intéressantes qui m'ont servi à comparer les impôts des familles avec enfants et ceux des familles sans enfant dans la même

[Texte]

the same income levels. At some income levels, certainly the middle-income levels, families with children will be worse off relative to childless couples after tax reform.

The most important finding we came up with in our analysis, though, is to look at tax reform over time. If you simply look at the cover page of the brief, where I reproduced one of the graphs on the impact of tax reform, I am looking at, in this case, a two-earner couple with two children, and they earn approximately at the poverty line. This is about \$21,000 to \$22,000. These are in constant dollars over time.

By the way, the kind of pattern I show here. . . I look at middle-income families, I look at different kinds of families, I look at single people, I look at elderly, I look at elderly singles, couples, and it is very similar in all cases. You can see what happens. This is total taxes less child tax credit. From 1984 to 1987 we see an increase in taxes hitting this working poor family, mainly because of the partial de-indexation.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): And the changes after 1988, when you show the taxes going up, are all attributable to indexation. But really you have made your point. It is indexation that is the guts of your concern.

Mr. Battle: That is right.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): There is nothing really wrong with reducing taxes at this point.

Mr. Battle: No, it is just the impact.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): The problem is that you would like to see us get rid of the limitation on indexation.

Mr. Battle: Yes. If I had to make one out of all the recommendations. . . it is not the only one, but that is certainly one. The other one I want to reinforce—and it is a point I have made before, Mr. Chairman, when I appeared before you—is that I still believe quite strongly low-income people should not be paying tax; and although tax reform certainly benefits them, we still can see that people below the poverty line are paying substantial amounts of tax. I take it down much lower than this, as well. They are still, even after tax reform, paying income tax. Our proposal on that one is for another kind of credit, a non-refundable income credit, to reduce, or even better, to remove, the tax burden on low-income people.

Let me just end with the most striking conclusion I came up with, which was in looking at child benefits. I think it should be of great concern to the committee. Here I am focusing mainly on middle-income families,

[Traduction]

catégorie de revenu. Comme je l'ai dit tout à l'heure, pour la catégorie des revenus moyens, les familles avec des enfants seront moins avantagées que les couples sans enfant.

Notre découverte la plus importante cependant concerne le long terme. Si vous regardez la page couverture de mon mémoire, vous y verrez un tableau qui montre les répercussions de la réforme fiscale. J'ai pris ici le cas d'un couple avec deux enfants, dont les deux conjoints travaillent et dont le revenu s'élève à 21,000\$ ou 22,000\$ par année, c'est-à-dire le seuil de la pauvreté. Ces montants sont en dollars constants.

Soit dit en passant, le profil que je vous montre ici. . . Ce à quoi je veux en venir c'est que j'examine la situation de toutes les familles dans une même catégorie, c'est-à-dire les différentes sortes de familles, les célibataires, les personnes âgées, les couples et ainsi de suite. La situation est essentiellement la même dans tous les cas. Voyez un peu ce qui va se passer. On trouve ici le total des impôts moins le crédit d'impôt pour enfants. De 1984 à 1987, il y a eu une augmentation des impôts des familles à faible revenu, surtout à cause de la désindexation partielle.

Le président suppléant (M. Attewell): Et l'augmentation des taxes qui devrait se produire après 1988 est attribuable à l'indexation. Vous nous avez très bien expliqué votre point de vue. C'est l'indexation qui nous inquiète le plus.

M. Battle: C'est juste.

Le président suppléant (M. Attewell): Ce n'est pas mauvais de réduire les impôts maintenant.

M. Battle: Non, ce sont les répercussions qui me préoccupent.

Le président suppléant (M. Attewell): Vous voulez surtout que nous supprimions cette limite de l'indexation.

M. Battle: C'est juste. Si vous m'accordiez une seule recommandation. . . Bon, ce ne serait peut-être pas la seule, mais je l'inclurais, c'est sûr. L'autre aspect que je tiens à signaler. . . Et j'ai déjà abordé la question lors d'une autre comparution devant vous, monsieur le président. . . Et c'est que je continue de croire fermement que les personnes à faible revenu ne devraient payer aucun impôt. Et même si la réforme fiscale les avantage, il n'en demeure pas moins que les contribuables dont le revenu est inférieur au seuil de la pauvreté continuent de payer passablement d'impôt. Et même après la réforme fiscale, ces contribuables continueront à payer des impôts. Nous vous incitons donc à envisager une autre sorte de crédit, une sorte de crédit d'impôt non remboursable qui aurait pour effet de réduire sinon même de supprimer entièrement le fardeau fiscal des moins nantis.

Je vais terminer en vous parlant de ma conclusion la plus étonnante qui concerne les crédits d'impôt pour enfants. Je pense que cela vous intéressera beaucoup. Je vous ai beaucoup parlé des familles à revenu moyen,

[Text]

although lower-income families will be affected as well. Basically what we come up with when we take a long view of things... If I could just turn your attention to table G in the analysis, I looked at child benefits in 1984, and I brought them forward to 1991, in constant dollars. A family with no earnings ends up exactly the same in 1991 as it was in 1984. They do benefit by the increase in the child tax credit the May 1985 budget brought in, but they lose on the de-indexation of the family allowance. They end up in exactly the same—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Now they get a sales tax credit.

• 0950

Mr. Battle: Yes. Everybody else above somebody with no earnings loses, and the percentage loss in child benefits for a middle-income family is 62%. They are going to lose more than half of their total net child benefits from 1984 to 1991 because of the variety of changes that have been brought about. I think that should be of great concern at a time when there is obviously concern for the position of families and so on. It is not just a matter of targeting child benefits; we are seriously diminishing child benefits as well.

The brief talks a little bit about sales tax. I know you are deferring that until later, so I will not go into it. We have not come up with a definitive position on the whole issue of food tax, I should tell you. We are still looking at that issue, along with the whole issue of whether an increased sales tax credit will adequately compensate low-income people for an enlarged sales tax, but the brief mainly looks at personal income tax. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. de Jong: Thank you very much, Mr. Battle, for an excellent brief. The hard data you provide in the brief I think are of the best I have seen, in that they take and expose some of the myths and some of the rhetoric around tax reform.

I think putting it in a larger context, in terms of what existed in 1984, the changes that have occurred since 1984 and what the partial de-indexing would mean in terms of the white paper and its proposals projected in time is just essential for this committee and for our study on Mr. Wilson's paper. I think what you have demonstrated to us in your brief is that the proposals, while somewhat progressive on immediate flush, projected in time retain a regressive pace in Canadian tax policy, and that by 1991 many taxpayers will be no better off and many of them will in fact be worse off.

Insofar as our tax system is used for social policy—and I think there is no denying the fact that you cannot have a

[Translation]

même si les moins bien nantis seront également affectés. En fait, quand nous regardons la situation à long terme... Si vous voulez bien regarder le tableau G, vous constaterez que j'ai étudié la situation des crédits d'impôt en 1984 et que j'ai établi des prévisions pour 1991 à partir de cette base, en dollars constants. Eh bien, les familles sans revenu se trouvent exactement dans la même situation en 1991 qu'en 1984. Le crédit d'impôt pour enfants instauré dans le budget de mai 1985 leur fournit un certain avantage que leur enlève complètement la désindexation des allocations familiales. C'est donc du pareil au même pour eux.

Le président suppléant (M. Attewell): Mais on leur accorde maintenant un crédit au titre de la taxe de vente.

M. Battle: Oui. Tous ceux qui ont un revenu, quel qu'il soit, vont se retrouver perdants. Les familles à revenu moyen perdront en moyenne 62 p. 100 au niveau des crédits d'impôt pour enfants. Tous les changements apportés leur feront perdre plus de la moitié du total net de ces crédits d'impôt pour enfants en 1991, par comparaison à 1984. Ce sujet devrait vous intéresser au plus haut point, surtout vu toute l'attention accordée maintenant à la situation des familles. On ne s'occupe pas simplement de ces crédits d'impôt, on s'y attaque.

Le mémoire aborde la question de la taxe de vente. On m'informe que vous avez décidé de vous pencher sur cette question ultérieurement. Je ne vais donc pas entrer dans les détails. Nous n'avons pas encore adopté de position définitive sur la question de la taxe sur l'alimentation. Ce sujet est toujours à l'étude. En outre, nous essayons de déterminer si l'augmentation du crédit d'impôt au titre de la taxe de vente suffira à dédommager les contribuables à faible revenu pour l'augmentation de la taxe de vente. Notre mémoire traite toutefois surtout de l'impôt sur le revenu des particuliers. Je vous remercie, monsieur le président.

M. de Jong: Nous vous remercions à notre tour beaucoup, monsieur Battle, pour votre excellent mémoire. On ne nous avait pas encore soumis de données aussi concrètes et aussi bien étayées. Elles ont servi à démythifier toute la réforme fiscale.

Votre approche, c'est-à-dire la comparaison avec le régime en place en 1984 et l'établissement de prévisions pour 1991 en tenant compte des changements apportés depuis, je pense entre autres à la désindexation partielle, nous servira sans aucun doute dans notre étude du projet de M. Wilson. Vous nous avez bien fait comprendre que ce projet de réforme, même s'il semble progressif de prime abord, finira par être régressif au bout du compte, même que la situation de beaucoup de contribuables demeurera inchangée, si elle n'est pas appauvrie.

Dans la mesure où notre régime fiscal traduit une certaine politique sociale, et l'un ne va pas sans l'autre,

[Texte]

tax policy without having a social policy component to it—you show us today that the component remains regressive.

There are some specific questions I would like to ask. First, by converting a number of exemptions and deductions to credit and at the same time lowering rates, you suggest that the rate should not have been lowered for the higher-income groups.

Mr. Battle: That is right.

Mr. de Jong: The government has justified the cutting off some of the more lucrative deductions by lowering the rates. You are suggesting cutting off those deductions—at least roping them in—but not lowering the rates. What is your justification for that?

Mr. Battle: I did not have time in the quick review to go through all of that. I think it is important to state for the record, because I want to make the point strongly, that it is very easy to dump on tax reform. I guess, when we are trying to look at it critically, and I want to reinforce to the members of the committee that I think Mr. Wilson's shift from exemptions-deductions to credits is a very courageous move.

When we look at the history of tax reform in this country, at least from what I know about it—and I was at a fascinating conference about the Carter commission 25 years later where some of the original people were speaking—

Mr. de Jong: I was there as well.

Mr. Battle: Yes. It was very interesting. When you think of the leap the white paper takes in that direction, it is more than I expected, to tell you the truth, and I think Mr. Wilson is to be commended for it. I just want to make that clear.

There are of course two other sides to it. One, there are some deductions left that of course we would prefer be turned into credits, and here I am thinking of the RRSP deduction in particular. An all-party report of the parliamentary task force on pension reform chaired by Mr. Frith several years ago came up with a recommendation to move the RPP/RRSP deduction to a credit.

• 0955

As I was saying to the chairman, there are all kinds of arguments about lowering marginal tax rates. Certainly there is no question, though, that given the sort of geometry or arithmetic of these proposals, by lowering the top rates you really are offsetting most of the benefits in the direction of progressivity. I take on some of the arguments in the brief about the need to do that and there is one I would like to mention, which is the comparison with the United States. On this one I relied on some information from the columnist Len Shifrin, who actually was the first director of my organization. Mr. Shifrin

[Traduction]

vous avez bien fait ressortir le caractère régressif de ce projet de réforme.

Je vais maintenant vous poser quelques questions plus précises. Vous prétendez qu'il n'est pas nécessaire de réduire le taux d'imposition pour les contribuables à revenus plus élevés, surtout si l'on transforme certaines catégories d'exemptions et de déductions en crédits et que l'on réduit le taux de l'impôt le plus élevé.

M. Battle: C'est juste.

M. de Jong: Le gouvernement a diminué les taux pour justifier sa décision de supprimer certaines des déductions les plus rentables. Mais pourquoi nous recommandez-vous de supprimer ces déductions, du moins de les limiter sans en réduire les taux?

M. Battle: Je n'ai pas eu le temps de me pencher sur tous les tenants et les aboutissants de cette affaire. Je tiens cependant à signaler pour les fins du compte rendu que c'est bien facile de critiquer la réforme fiscale, de n'y rien trouver de bon. Mais à mon avis, la décision de M. Wilson de transformer certaines déductions et exemptions en crédits fait preuve d'énormément de courage.

Si vous regardez l'histoire de la réforme fiscale au Canada, enfin que je sache—et j'ai assisté à une conférence très intéressante sur la situation 25 ans après la Commission Carter où se trouvaient d'ailleurs certains des membres originaux de ce groupe. . .

M. de Jong: J'y étais aussi.

M. Battle: Oui, et c'était très intéressant. Je ne m'attendais vraiment pas à ce grand pas de géant qu'accomplit le Livre blanc. M. Wilson mérite toutes nos félicitations. Je tenais beaucoup à le signaler.

Il y a malheureusement l'envers de la médaille. Il demeure quelques déductions que nous aurions bien aimé voir transformer en crédits. Je pense en particulier à la déduction au titre du régime enregistré d'épargne-retraite. Le Comité de la Chambre sur la réforme des pensions qu'a présidé M. Frith, il y a plusieurs années, a d'ailleurs recommandé qu'on transforme en crédit la déduction au titre du régime de rentes ou du régime enregistré d'épargne-retraite.

Comme je l'ai d'ailleurs déjà dit au président, il y a toutes sortes d'arguments pour et contre la réduction du taux le plus élevé de l'impôt. Mais compte tenu de la structure de ce projet, la réduction du taux le plus élevé équivaut à annuler toutes les améliorations que la réforme était susceptible d'entraîner. Je traite de certains de ces arguments dans mon mémoire. Laissez-moi vous en mentionner un: la comparaison avec les États-Unis. Je me suis fondé à cette fin sur des données provenant du chroniqueur Len Shifrin, un des premiers directeurs de mon organisation. Il m'a rappelé qu'il était faux que la

[Text]

reminded me that when we are looking at American tax reform, the notion that American tax reform is only producing two tax brackets is a myth; there are actually three.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): There are actually four.

Mr. Battle: Okay. There are even more then. You know more about this than I do. I only know the American stuff in summary. And when you really tote in all of the differences also in social security contributions in the United States compared to our own CPP-QPP, in the end we come out very similar at the top marginal bracket. Of course, you are comparing some quite different systems.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Oh, no; no, we do not.

Mr. Battle: You are saying we do not.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): No, we do not. We are way higher, a full nine to ten percentage points higher on this reform than the top marginal rates of the bordering American states.

Mr. Battle: That is not the evidence I saw, but I stand to be corrected on that. I would like to see that. It would be interesting. Certainly from the information Mr. Shifrin had, they end up almost identical after tax reform in both countries.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Not at the top end.

Mr. Battle: Not at the top end. Then that is something to look at.

The argument about simplification I find quite mystifying as a rationale for reducing the number of tax brackets. How reducing from ten to three tax brackets simplifies the tax system is quite beyond me. I would agree with the chairman that the tax system, as it would appear to most Canadians, after tax reform is certainly not going to be any simpler than before tax reform.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): It gets rid of averaging.

Mr. Battle: I am talking about most Canadians. That does not affect most Canadians.

Mr. de Jong: Just to pick up on the point of simplification, I personally have not bought the rhetoric that just having three rates is a simplification. As I think you point out in the brief as well, most Canadians just look at the table.

Mr. Battle: Sure.

Mr. de Jong: They will continue to look at the table, but the table will be smaller. To me, that is no simplification. Everything before the table remains as complex as before. Would you say as well that reducing it to three tables in fact takes away from progressivity?

[Translation]

réforme fiscale américaine n'avait créé que deux paliers d'imposition. Il semble qu'il y en ait trois.

Le président suppléant (M. Attewell): Il y en a quatre, en fait.

M. Battle: D'accord. Il y en a donc un de plus que je ne croyais. Vous êtes beaucoup plus familier avec ce domaine que je ne le suis. Je n'ai vu que des résumés. Si l'on compare les contributions à la sécurité sociale aux États-Unis à nos propres régime de retraite et régime de rentes, la situation étant essentiellement la même aux paliers d'imposition les plus élevés. Mais nous comparons ici deux régimes très différents.

Le président suppléant (M. Attewell): Mais non, pas du tout.

M. Battle: Vous n'êtes pas d'accord.

Le président suppléant (M. Attewell): Non, pas du tout. Cette réforme fiscale nous place à neuf ou dix points de pourcentage de plus que le taux le plus élevé de l'impôt des états américains limitrophes.

M. Battle: Ce n'est pas ce que j'avais compris, mais j'accepte cette correction. J'aimerais bien voir des données là-dessus. M. Shifrin semble croire que la situation est presque identique après la réforme fiscale.

Le président suppléant (M. Attewell): Mais cela ne vaut pas pour les paliers supérieurs.

M. Battle: Je vois. La question mérite d'être étudiée de plus près.

Je n'ai pas vraiment compris la logique selon laquelle le système sera beaucoup plus simple si l'on passe de 10 à trois paliers d'imposition. Je suis tout à fait d'accord avec le président que le régime fiscal ne sera pas plus facile à comprendre pour la majorité des Canadiens après la réforme qu'avant.

Le président suppléant (M. Attewell): On élimine l'établissement de la moyenne.

M. Battle: Je parle pour la majorité des Canadiens. Ce principe ne s'applique pas à eux, de toute manière.

M. de Jong: Je dois dire que je ne suis pas d'accord qu'il est plus simple d'avoir trois taux. La majorité des Canadiens se contente de consulter les tableaux, comme vous l'avez d'ailleurs si bien dit dans votre mémoire.

M. Battle: C'est vrai.

M. de Jong: Et ils continueront de le faire, sauf que le tableau sera plus petit. Je ne trouve pas que cela simplifie tellement la situation. Le reste de la procédure demeure tout aussi complexe. Mais iriez-vous jusqu'à dire que l'instauration de ces trois tableaux est une mesure régressive?

[Texte]

Mr. Battle: It does some odd things, and again I am talking about middle-income people. There is no question, according to my analysis, that most taxpayers at most income levels end up in a lower marginal tax rate. In the first year of tax reform their average tax rate, which in a way is more important than the marginal tax rate, the actual percentage of their income going to tax does go down. But there are some... especially for two-earner couples, where you get a difference, various splits of income, where in fact some middle-income people will end up in slightly higher marginal tax rates after tax reform, depending on where their income was, although their average tax rate is lower. So that is sort of curious.

Again, though, the issue of partial indexation is really the overriding one, I think, over time. That is obviously going to push some people into higher marginal tax brackets and push people along within the tax brackets. So I think that is the sort of overwhelming problem with tax reform. I think it is interesting that some business organizations and the Economic Council and groups other than social policy groups, women's groups, are singing the same song on that one.

• 1000

Mr. de Jong: Let me switch over to the capital gains exemption. You have been somewhat critical of the exemption, pointing out that it is still a major benefit that only the very well-to-do can enjoy. Do you see any economic benefits at all associated with having a capital gains exemption?

Mr. Battle: I think that in some ways that is probably the more important test. Groups like ours tend to look at equity all the time. Obviously it is our overriding concern. You have to realize there are other reasons the tax system is there. When I get into those kinds of issues, my expertise is not as much as for this stuff.

Certainly it struck me just in following *The Financial Post*, following the May 1985 budget, the ROB and so on, how much criticism there was from financial writers and from tax writers on the capital gains exemption from exactly the point of view you are saying; they were obviously not concerned about equity, and in a sense it is almost irrelevant.

I think it is important from an equity point of view in the sense it is costing money, but so few people even know what a capital gains is that it is not very relevant to a lot of Canadians. But certainly a lot of financial writers and economists question the economic efficiency, I guess, of a measure like that. Indeed, on the corporate income tax side, which we do not treat in our brief, that has been a long-standing criticism of a lot of corporate tax breaks and indeed they distort investment. They are actually counter-productive. So I would imagine that the capital gains exemption would be subject to the same criticism.

[Traduction]

M. Battle: Les répercussions sont assez étranges, surtout pour les personnes à revenu moyen. D'après mon analyse, il ne fait aucun doute que la majorité des contribuables se verront appliquer un moindre taux plus élevé de l'impôt. Le pourcentage de leur revenu consacré aux impôts diminuera la première année de la réforme fiscale. Je veux parler de leur contribution moyenne aux impôts par rapport au taux le plus élevé de l'impôt. Il y a des cas bien différents, surtout chez les couples où les deux conjoints travaillent. En effet, il existe diverses façons de partager le revenu car, en fait, il y a des personnes à revenu moyen qui se retrouveront dans une catégorie de taux plus élevés de l'impôt supérieur après la réforme fiscale, dépendant bien sûr de leur revenu, même si leur taux moyen est inférieur. C'est une des répercussions assez étrange de la réforme.

L'indexation partielle demeure la question la plus importante, selon moi, à long terme. En effet, c'est ce qui fera passer certains contribuables dans des paliers supérieurs et les fera avancer à l'intérieur de leur palier. C'est un des graves problèmes de la réforme fiscale. Il est d'ailleurs intéressant de constater que le Conseil économique des groupes de politiques sociales, des groupes de femmes et même quelques organisations du monde des affaires qui partagent cet avis.

M. de Jong: Passons maintenant à l'exemption du titre des gains en capital. Vous avez vivement critiqué cette mesure qui, d'après vous, ne profite qu'aux mieux nantis. Mais cette mesure ne présente-t-elle aucun avantage économique?

M. Battle: C'est sans doute l'aspect le plus important. Les organisations comme la nôtre n'ont cessé de lutter pour la cause de l'égalité. C'est notre plus grande préoccupation. Le régime fiscal a d'autres objectifs. Mais là, je suis sur mon terrain.

Je lis le *Financial Post*; j'ai bien étudié le budget de mai 1985, d'autres documents aussi, et je sais que de nombreux critiques, chroniqueurs financiers et fiscaux ont parlé de cette exemption au titre des gains en capital dans les mêmes termes que vous exactement. La question de l'égalité ne les intéresse manifestement pas du tout et en fait, elle n'a rien à voir avec cette question.

Il ne faut pas oublier cependant que cette mesure coûte cher. Bien peu de Canadiens savent en quoi consiste un gain en capital. Donc cette mesure ne les intéresse pas. Nombreux par contre sont les critiques financiers et les économistes qui remettent en question la rentabilité de cette mesure. Nous n'avons pas abordé dans notre mémoire la question de l'impôt sur le revenu des sociétés. Les avantages fiscaux accordés aux sociétés ont toujours suscité énormément de critiques. Ils ont même une incidence assez négative sur les investissements. Je comprends donc qu'on s'y oppose.

[Text]

Again I stand corrected, Mr. Chairman—I think you people know more about the American tax form than I do—but my understanding is that they are now taxing capital gains in the United States.

Mr. de Jong: They are.

Mr. Battle: So they have moved in that direction.

Mr. de Jong: Would you be able to offer us an opinion in terms of the economic benefits of let us say having capital gains exemption as opposed to the economic benefits of giving tax breaks to the middle income and the poor?

Mr. Battle: I guess if we take a Keynesian argument, and I guess it has been long enough—Keynes is probably coming back into fashion now that neo-conservative economics is not working—one can make the argument, and we do not, but there is that long-standing argument that tax cuts stimulate spending and consumers' purchasing and therefore trickle through the economy and do bring increased employment, increased income taxes in return, and so on. I guess people with their hands on the levers of fiscal and monetary policy hope those sorts of things happen when they bring in tax cuts, so I think one can make that argument. I am not in a position to give any quantitative estimates of that kind of thing.

Mr. de Jong: Okay.

Mr. Battle: It is Mr. McCracken or people like that who are into that business. But I think it is a fair argument and again, I come back to the issue of child benefits as well, that we are going to be substantially cutting child benefits to lower-income families, and child benefits for lower-income families are spent right away.

Mr. de Jong: Right. It certainly would be interesting for me personally, and I think important for the committee as well, to attempt to determine what the economic benefits would be of cuts or more disposable income for low- and middle-income Canadians as opposed to tax cuts to the upper-income Canadians.

Mr. Battle: I would think the Department of Finance is in the best position to do that kind of thing with their economic models. I presume they have taken into account the fiscal impact of the changes they are proposing, so I would think the committee could ask for different scenarios.

Mr. de Jong: Scenarios, yes. Just in terms of the effects on the sales tax, I note in your brief that just to offset the existing consumption taxes and in order to shield low-income consumers from the present federal sales tax, the refundable sales tax credit would have to be boosted to around \$400 per adult and \$200 per child. Could you expand on that? Because what I have been hearing is that if the government goes ahead with a value-added tax on roughly 98% of all transactions, there is talk of a tax credit of around \$400 to \$600 per adult. So your brief is suggesting that \$400 per adult just goes to meet and protect the low income from what they are already paying.

[Translation]

Mais encore une fois, monsieur le président, vous êtes beaucoup plus familier avec la réforme fiscale américaine que je ne le suis. Je crois toutefois savoir que les gains en capital sont maintenant imposés aux États-Unis.

M. de Jong: C'est juste.

M. Battle: Ils ont donc choisi d'aller dans ce sens-là.

M. de Jong: Pouvez-vous nous donner votre avis sur les avantages économiques que présentent les exemptions au titre des gains en capital par opposition aux allègements fiscaux pour les gens à revenus moyens et à faibles revenus?

M. Battle: Selon la théorie de Keynes, qui semble revenir à la mode maintenant que l'on s'est rendu compte que les structures économiques néoconservatrices ne fonctionnaient pas, l'on pourrait prétendre, mais ce n'est pas là notre point de vue, que les réductions d'impôt incitent à la dépense et ont des répercussions progressives sur l'économie en entraînant une augmentation de l'emploi et par conséquent, des impôts sur le revenu. Je suppose que les maîtres de la politique fiscale et monétaire partent de ce principe lorsqu'ils coupent les impôts. Je n'ai cependant pas d'idée précise à vous soumettre sur la question.

M. de Jong: Très bien.

M. Battle: C'est à M. McCracken ou à des gens comme lui qu'il faudrait poser la question. J'aimerais également revenir à la question des crédits d'impôt pour les enfants. Nous nous attaquons ici à un avantage dont les familles à faibles revenus profitent sur le champ.

M. de Jong: C'est juste. Mes collègues et moi aimerions bien savoir quels avantages économiques découleraient des coupures d'impôt ou de l'augmentation du revenu disponible des Canadiens à faibles revenus et à revenus moyens par opposition aux coupures d'impôt pour les Canadiens à revenus élevés.

M. Battle: Le ministère des Finances serait beaucoup mieux en mesure de vous fournir ce renseignement à l'aide de ces modèles économiques. Je suppose qu'ils ont tenu compte des répercussions fiscales de leurs projets de réforme. Je pense donc que le Comité pourrait très bien lui demander de lui soumettre divers scénarios.

M. de Jong: Ah oui, des scénarios. Dans votre mémoire, vous dites qu'il faudrait que le crédit d'impôt remboursable au titre de la taxe de vente s'élève à environ 400\$ par adulte et 200\$ par enfant simplement pour compenser la taxe à la consommation existante et protéger les consommateurs à faibles revenus contre la taxe de vente fédérale actuelle. Pouvez-vous nous fournir quelques détails supplémentaires? J'ai entendu dire que si le gouvernement imposait une taxe de valeur ajoutée sur 98 p. 100 des transactions, qu'il faudra un crédit d'impôt de 400\$ à 600\$ par adulte. D'après votre mémoire, 400\$ par adulte ne fait que protéger les personnes à faible revenu pour ce qu'elles paient déjà.

[Texte]

[Traduction]

• 1005

Mr. Battle: If we are talking of a sales tax credit of \$400 to \$600 per adult, I would rejoice. This would mean the Finance Minister is taking seriously what he is saying about protecting low-income people. I think it would be a major step if they did so.

If I can just step back a bit before I answer your question directly, Mr. de Jong, I have to confess that a lot of the social policy groups have been ambivalent about the whole issue of the change in the federal sales tax. The white paper does not help us much because it does not provide the kind of detailed proposals they do on the personal income tax side to allow us to actually plug the numbers into our computers and to crunch out and to have a fair sense of what is going on. It has been very difficult to assess tax reform when on one huge pillar of it, we really do not know what they are talking about. I find it difficult.

Certainly part of the reason for our ambivalence is that if we were to move to a refundable sales tax credit of such a magnitude. . . Let me add a qualification. If it were properly indexed and if it were increased—

Mr. de Jong: It is a sacred trust.

Mr. Battle: Not only that, but if we were to move to the fully comprehensive sales tax, which tax policy would suggest we should, obviously the sales tax credit would have to be paid very frequently, certainly at least quarterly and preferably monthly. This poses enormous delivery issues to the federal and provincial governments. I think we should not simply slough off and say we will have the bureaucrats solve those problems. I think those are very serious.

This being said, let us suppose it was done very well, particularly if we move to a joint federal-provincial sales tax. We are moving a large step forward to income supplementation for the working poor. This is something our groups have been yelling about for many years. In this sense it is very attractive.

I have two concerns. First, by getting caught up into the whole attraction of an expanded sales tax credit, you are accepting as inevitable that we have to change our tax mix to a large percentage from an indirect tax away from a progressive income tax. The more I think about it, the less I like it. I think it is something to be opposed. As for the move itself, I see no justification for it offered in the white paper at all. I think in the end it could prove very regressive, even with a really good low-income sales tax credit.

I am particularly concerned about the impact on moderate and middle-income families. I do not think it is

M. Battle: S'il est question d'un crédit de taxe sur les ventes de 400\$ à 600\$ par adulte, j'en serais ravi. Cela voudrait dire que le ministre des Finances est sérieux lorsqu'il prétend vouloir protéger les personnes à faible revenu. Ce serait une décision importante s'il en était ainsi.

Permettez-moi de revenir un peu en arrière avant de répondre directement à votre question, M. de Jong, j'avoue qu'un grand nombre des groupes des politiques sociales éprouvaient des sentiments ambivalents quant à l'ensemble des changements proposés pour la taxe de vente fédérale. Le Livre blanc ne nous aide pas beaucoup car il n'explique pas de façon détaillée les propositions concernant l'impôt des particuliers, ce qui nous permettrait d'alimenter en données l'ordinateur, et en retour nous pourrions savoir un peu ce qui se passe. Il nous a donc été très difficile d'évaluer la réforme fiscale puisque sur un aspect important nous ne savons pas vraiment ce dont il est question. Je trouve cet exercice très difficile.

Une des raisons pour lesquelles nous éprouvons des sentiments ambivalents, bien sûr, c'est que si nous devons adopter un crédit de taxe sur les ventes remboursable d'une telle importance. . . Permettez-moi d'ajouter une réserve. Si le crédit indexé de façon adéquate, et s'il était augmenté. . .

M. de Jong: Il s'agit d'une mission sacrée.

M. Battle: Non seulement cela, mais si nous voulons adopter une taxe de vente très complète, ce que semble suggérer la politique fiscale, bien sûr le crédit d'impôt sur les ventes devrait être versé très souvent, à tout le moins à chaque trimestre et de préférence à chaque mois. Ces remises poseraient d'énormes problèmes pour les gouvernements fédéral et provinciaux. Il ne faut pas éloigner la question du revers de la main et laisser les bureaucrates résoudre ces problèmes. Ce sont des problèmes très sérieux.

Cela dit, supposons que ce soit bien fait, surtout si nous adoptons une taxe de vente fédérale provinciale conjointe. De cette façon nous nous acheminerions vraiment vers les rangs suppléments du revenu pour le salarier pauvre. C'est ce que revendiquent depuis des années nos groupes. Dans ce sens, ce serait une solution attrayante.

Deux choses m'inquiètent toutefois. La première, si on se laisse aller au crédit d'impôt sur les ventes élargi, on accepte comme inévitable qu'il nous faille modifier de façon importante notre système de taxation, en favorisant l'impôt indirect au détriment de l'impôt progressif. Plus j'y pense, moins cela me plaît. Il nous faut nous y opposer, à mon avis. Rien ne justifie à mon avis que cette disposition soit proposée dans le Livre blanc. A long terme, ce serait une disposition régressive, même si nous disposions d'un crédit d'impôt sur les ventes très bon pour les personnes à faible revenu.

Ce qui m'inquiète surtout c'est l'incidence que ces dispositions peuvent avoir sur les familles à revenu moyen

[Text]

something we should put aside. It is odd for me to be arguing the case for middle-income families, because this is not my mandate.

Given what has been happening with child benefits, I am very much concerned that a large shift to the sales tax credit is really going to hurt middle-income families. I am talking even of families there in the range of \$25,000 to \$35,000, who would doubtless get very little money, if any, from an expanded sales tax credit. Those people are going to be hit by mounting income taxes and also the full brunt of the sales taxes, which are going to be regressive there.

You can sit there and draw your curves the way the Finance Department does without any index along the side, which is peculiar. It might be progressive for a bit and then it is going to go regressive at a certain income range. I think it is always going to be a problem when you are dealing with a tax that by design is not progressive. I guess I have some problem with it. I really remain unconvinced of the need to shift the tax mix in the direction of an expanded sales tax credit.

• 1010

I recognize that the current federal sales tax is antiquated and so on. The argument on that front in the white paper and elsewhere is quite persuasive. But I am not so sure you have to move to a very large sales tax credit... a sales tax. Again, it is not what would happen in 1989 or 1990, or whenever they brought it in; it is what is going to happen somewhere down the road.

Mr. de Jong: One question concerning indexation. I think the chairman was correct in pointing out that a major element in your brief is the effect of the partial de-indexation and what that does to the white paper and attempts to be progressive in the white paper, and how it erodes. I think the committee has asked the Finance Department for some projections on the effects of indexation. From what I understand, Finance comes back and says what are your assumptions; tell us what assumptions, what inflation rate, etc. What sorts of assumptions have you used to make your projections?

Mr. Battle: Quite simple. I think in my assumptions I took a 4% inflation rate through to 1991. You can vary that up or down—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): As a matter of fact, you have taken an inflation rate in excess of 3%, and the 3% is the de-indexation. You can very quickly anticipate the result of the tax thing, as long as you are assuming inflation in excess of 3%.

Mr. Battle: Exactly. You have that there.

What I would love to see from the Finance Department is a projection of the revenue gains from partial indexation. As we reported in the paper, the quarterly

[Translation]

et modéré. A mon avis il ne faut pas négliger cette question. Il me semble assez curieux de défendre la cause des familles à revenu moyen, car ce n'est pas là mon mandat.

Étant donné ce qui s'est produit avec les prestations pour enfants, je crains beaucoup que ce mouvement important vers le crédit de taxe sur les ventes nuise aux familles à revenu moyen. Je songe même aux familles dont les revenus de 25,000\$ à 35,000\$, et qui sans doute recevraient très peu d'argent, si elles en recevaient, de ce crédit de taxe sur les ventes élargi. Ces personnes seront frappées par des impôts à la hausse et aussi par les taxes de ventes qui seraient regressives dans ce cas.

Vous pouvez très bien ici tracer vos courbes de la façon dont le fait le ministère des Finances, sans mentionner d'indices, ce qui me semble étrange. C'est peut-être une situation progressive dans quelques cas, mais elle devient regressive à un certain niveau de revenu. Elle présentera toujours un problème lorsqu'il est question d'une taxe qui, conceptuellement, n'est pas progressive. Cela nous pose des problèmes. Je ne suis pas toujours convaincu de la nécessité de ce changement vers une combinaison de taxe qui permettrait un crédit de taxe sur les ventes élargi.

Je sais que la taxe de vente actuelle du gouvernement fédéral est désuète. L'argument présenté à ce sujet dans le Livre blanc, est d'ailleurs très convaincant. Toutefois, je n'ai pas l'impression qu'il faille songer à un crédit de taxe de vente si important... une taxe de vente. Je le répète, ce n'est pas à cause de ce qui arrivera en 1989 ou en 1990, lorsqu'on imposera cette taxe, mais ce qui peut survenir un peu plus tard.

M. de Jong: Je voudrais vous poser une question au sujet de l'indexation. A mon avis, le président a souligné à juste titre que l'un des éléments importants de votre mémoire, c'est l'effet de la désindexation partielle et ce qu'elle peut représenter pour le Livre blanc qui cherche à être progressif et pourrait en être affaibli. Je pense que le Comité a demandé au ministère des Finances de faire des projections sur l'incidence de l'indexation. Je crois comprendre que le ministère des Finances a répondu en vous demandant qu'elles étaient vos hypothèses, le taux de l'inflation, etc. Quelles ont été les hypothèses que vous avez utilisées dans vos propres projections.

M. Battle: J'ai pris comme hypothèse un taux d'inflation de 4 p. 100 jusqu'en 1991. On peut faire varier ce pourcentage à la hausse ou à la baisse.

Le président suppléant (M. Attewell): De fait, vous avez pris un taux d'inflation qui dépassait 3 p. 100, et les 3 p. 100 représentent la désindexation. On peut rapidement prévoir le résultat fiscal, dans la mesure où l'on suppose un taux d'inflation dépassant 3 p. 100.

M. Battle: Exactement. Vous l'avez ici.

J'aimerais que le ministère des Finances nous donne ses projections quant aux recettes provenant d'une indexation partielle. Comme nous l'avons mentionné dans

[Texte]

Economic Review came up with the most recent statistics on the tax take, and of course we see a 26% increase in personal income tax revenues. That is for a variety of reasons, increased employment and so on, but some of that is already going to be from indexation.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): I was wondering if you might take a look at some of the possible alterations in indexation that would not cause damage to fiscal projections too seriously. For example, suppose we indexed only the personal tax credit, the credits for children, and the married credit, those being the personal credits, leaving the others and the tax rate and the tax cut-off points—in other words, the \$27,500 and \$55,000—in exactly the same position.

Mr. Battle: It would be better.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): That would not be complete re-indexation—

Mr. Battle: No, but it would help.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): —but it would in effect in almost all cases keep the benefit this gives to lower-income people in place, because they would generally speaking be protected completely.

Mr. Battle: Yes. Well, it is obviously a compromise position. I had not really thought about it.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Do you want to take a look at that and perhaps get back to our research staff on that?

Mr. Battle: Sure. It would be interesting to run that through.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): See how that might run through your computers, because we would like to know what your estimate of the effect would be. I think really what you are saying is that the de-indexation has a progressively more harmful effect, particularly at the poverty line.

Mr. Battle: Yes.

Mr. de Jong: On that list, did you include child tax credit?

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Yes, the two child credits: the child tax credit and—

Mr. de Jong: The sales tax credit I think should be added to that list.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Let us leave sales tax out of it for a moment, because you cannot index a credit unless you index the rate of taxation. Sales tax credits depend on—

Mr. de Jong: Would you also, in that projection, if you are just indexing the benefits... but the other part of it is the threshold at which you begin to qualify—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): The suggestion I am making is that we do not touch the thresholds either.

[Traduction]

notre document, la revue trimestrielle *Economic Review* fait état des plus récentes statistiques concernant les recettes provenant des taxes, et, bien sûr, nous constatons une augmentation de 26 p. 100 dans les recettes provenant de l'impôt des particuliers. Les raisons sont diverses, notamment l'augmentation de l'emploi, mais une partie provient déjà de l'indexation.

Le président suppléant (M. Attewell): Ne pourriez-vous pas songer à apporter à l'indexation des modifications qui ne nuiraient pas trop aux projections fiscales. Supposons, par exemple, que nous n'indexions que le crédit d'impôt personnel, les crédits pour enfants, les crédits pour personnes mariées, c'est-à-dire les crédits personnels, sans toucher aux autres crédits, au taux d'imposition et à la fourchette—autrement dit les 27,500\$ et les 55,000\$.

M. Battle: Ce serait mieux.

Le président suppléant (M. Attewell): Il ne s'agirait pas d'une réindexation complète. . .

M. Battle: Non, mais cela pourrait aider.

Le président suppléant (M. Attewell): . . . dans presque tous les cas, de cette façon on conserverait les avantages accordés aux personnes à faible revenu, car de façon générale elles seraient ainsi protégées complètement.

M. Battle: Oui. Il s'agit bien sûr d'un compromis. Je n'y avais pas vraiment songé.

Le président suppléant (M. Attewell): Voulez-vous étudier la chose et communiquer peut-être avec nos chercheurs à ce sujet?

M. Battle: Certainement. Ce serait intéressant de faire ce programme.

Le président suppléant (M. Attewell): Voyez ce que donnerait ce programme dans vos ordinateurs, car nous aimerions savoir ce qu'en seraient les effets à votre avis. Vous nous dites de fait que la désintaxation a une incidence progressivement plus nuisible, surtout au seuil de la pauvreté.

M. Battle: Oui.

M. de Jong: Avez-vous inclus dans la liste le crédit d'impôt pour enfants.

Le président suppléant (M. Attewell): Oui, les deux crédits pour enfants, le crédit d'impôt pour enfants. . .

M. de Jong: A mon avis, le crédit de taxe de vente devrait être ajouté à cette liste.

Le président suppléant (M. Attewell): Laissons-le de côté un instant, car on ne peut indexer un crédit à moins d'indexer le taux d'imposition. Les crédits de taxe de vente dépendent. . .

M. de Jong: Pourriez-vous également, dans cette projection, si vous ne faites qu'indexer les prestations. . . Par ailleurs, il faut tenir compte du seuil auquel on est admissible. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Je proposerais également qu'on ne touche pas au seuil. Autrement dit, il

[Text]

In other words, there is no question you will wind up with more people at 26% as things go along, and—

Mr. de Jong: That is also half the problem.

• 1015

The Acting Chairman (Mr. Attewell): In other words, there is a problem in the indexation field, which is a result of the deficit we have in the country. When we indexed everything, we did not index everything. We indexed what we paid out and some parts of the tax system. The effect was that we received less and less revenue and paid out more and more benefit. If you take a look at the deficits running from 1975 forward, they get larger and larger progressively. Unless substantial tax change measures had been taken, it would have continued to get worse and worse.

Mr. de Jong: You project that the people who have been taken off the tax roles because of tax reform, the 850,000... Do you have any figures or projections on when they will be back on again?

Mr. Battle: The only figure I have available now is simply—

Mr. de Jong: By 1990 they would more or less all be back on.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Nobody went that far. I think if you take a look at the evidence you will find figures put out by the Economic Council of Canada or the C.D. Howe Institute.

Mr. Battle: We had difficulty because the 850,000 figure in the white paper was simply there. Some of those could be people coming on because they have jobs. Some are people coming off and benefiting from tax reform, etc. We figured over a million had been added over the last few years because of indexation and the elimination of the federal tax reduction.

Mr. Warner: Earlier you mentioned that the sales tax system is quite a mess. You will acknowledge that we have a lot of inequity and a lot of complications which need to be resolved, perhaps the sooner the better. I guess you would also acknowledge that many of the people you represent pay this sales tax now.

Mr. Battle: Yes, although they do not know it.

Mr. Warner: That is correct and it is quite substantial. It can be 12%. Would you not feel the system we are proposing is more equitable for people you are representing? We propose a lower rate on a wider base and are going to be putting in a refundable sales tax credit.

Mr. Battle: Yes, you are absolutely correct. It is part of the reason for my ambivalence on this issue. If all those things were to come about and if we take the Finance Minister's word in that the objective is to be revenue

[Translation]

n'y a pas de doute qu'il y aura davantage de gens à 26 p. 100 de la façon dont vont les choses et. . .

M. de Jong: C'est également la moitié du problème.

Le président suppléant (M. Attewell): Autrement dit, il y a un problème dans le domaine de l'indexation, à cause du déficit que nous avons au pays. Lorsque nous avons tout indexé, nous n'avons pas indexé vraiment tout. Nous avons indexé ce que nous avons déboursé et certaines parties du régime fiscal. Il en est résulté que nous avons eu de moins en moins de recettes et que nous avons déboursé de plus en plus d'argent pour les prestations. Nous avons des déficits accumulés depuis 1975, et ils sont devenus progressivement plus importants. Les déficits auraient été encore plus élevés si des changements fiscaux n'avaient pas été effectués.

M. de Jong: Vous prévoyez que ceux qui ont été retirés des rôles d'imposition à cause de la réforme fiscale, les 850,000... Avez-vous des chiffres et des projections quant à leur retour?

M. Battle: Le seul chiffre dont je dispose actuellement est simplement. . .

M. de Jong: D'ici 1990, ils seront plus ou moins tous de retour.

Le président suppléant (M. Attewell): Personne n'est allé si loin. Si vous lisez les témoignages, vous trouverez les chiffres présentés par le Conseil économique du Canada et l'Institut C.D. Howe.

M. Battle: Nous avons éprouvé un peu de difficulté étant donné que, dans le Livre blanc, on faisait état simplement des 850,000 personnes. Certaines parmi ces personnes sont des gens qu'on vient de compter parce qu'ils ont un emploi. Certains ont été retirés et bénéficient de la réforme fiscale par exemple. Nous avons calculé que plus d'un million de personnes ont été ajoutées au cours des dernières années à cause de l'indexation et de la suppression de la réduction de l'impôt fédéral.

M. Warner: Vous avez dit plus tôt que le régime de la taxe de vente, était un véritable gâchis. Vous admettez qu'il y a beaucoup d'injustices et beaucoup de choses complexes qu'il faut résoudre, et que le plus tôt sera le mieux. Vous admettez également que bien des gens que vous représentez payent maintenant cette taxe de vente.

M. Battle: Oui, même s'ils ne le savent pas.

M. Warner: C'est exact, et elle est très importante. Elle peut être de 12 p. 100. Ne croyez-vous pas que le régime que nous proposons est plus juste pour ces personnes que vous représentez? Nous proposons un taux moins élevé et une assiette plus large et nous allons prévoir un crédit de taxe de vente remboursable.

M. Battle: Oui, vous avez tout à fait raison. C'est une des raisons pour lesquelles je suis partagé à ce sujet. Si toutes ces prévisions se concrétisaient et si nous croyons ce que dit le ministre des Finances, à savoir que les

[Texte]

neutral and not to increase revenues. . . To make up for some of the other losses, we will still have to get more out of the sales tax system, but with an adequate sales credit and everything, low-income people would be better off.

I think we could also make the argument in favour of the white paper. If the new sales tax credit is a visible tax, it would certainly be preferable to the current one which is invisible. I think it would be preferable politically.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): It will be quite evident right across the country.

Mr. Battle: I think it is just better politics and better policy for taxes not to be hidden. I agree with that. I guess my problem is what happens to people a little up the income range, the middle-income people who would likely not get help from the expanded credit. One of the problems in this area is just how elusive it all is now. We do not have numbers before us. We have tried to turn out some numbers, but it is very difficult to assess those proposals when we do not have a specific proposal about credit and so on. Your point is well taken.

Mr. Warner: In principle you are in favour of this. It is just a matter of seeing the numbers and how it is—

• 1020

Mr. Battle: In principle I guess I would rather not see a shift to indirect tax. I think we have to take into account the fact it is going to happen. Therefore we have to consider what is the best way for it to happen. We are very practical. We have been criticized, I should tell you, by some people in our area.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): For being practical.

Mr. Battle: For being practical, yes, if you want to put it that way.

Mr. Warner: You have mentioned a couple of reasons why it would be an improvement. I am sure the people you represent would share those feelings. There are some inequities now that this tax reform would resolve.

Mr. Battle: I think one of the good things about the white paper, if I may add, in attempting to remedy the federal sales tax is that it brought attention to a tax I do not think many of us had thought much about. I knew very little about the federal sales tax until the tax reform came along and had to look at it. In this sense, it has probably been a good thing.

Mr. Warner: I would like to go back to the capital gains exemption, which was touched on earlier. You are

[Traduction]

recettes demeureront neutres et n'augmenteront. . . Pour compenser certaines des autres pertes, il nous faudra cependant obtenir davantage de la taxe de vente, mais si par exemple nous avons un crédit de taxe de vente adéquat, entre autres, les personnes à faible revenu seraient avantagées.

On peut également trouver un argument en faveur du Livre blanc. Si le nouveau crédit de taxe de vente est une taxe visible, cela serait certainement mieux que la taxe actuelle qui ne l'est pas. Ce serait préférable sur le plan politique.

Le président suppléant (M. Attewell): Ce serait tout à fait évident à l'échelle du Canada.

M. Battle: Cela vaut mieux sur le plan politique, et ne pas cacher des taxes est une meilleure politique. Je suis d'accord. Ce qui me préoccupe ce sont des gens qui sont un peu plus haut dans l'échelle des revenus, des gens à revenu moyen qui ne bénéficieront en rien d'un crédit élargi. Une des difficultés présentement est de savoir à quel point tout cela nous échappe. Nous n'avons pas de chiffres devant nous. Nous avons essayé d'en obtenir, mais il est très difficile de réévaluer ces propositions parce que nous n'avons pas de propositions précises concernant le crédit par exemple. Je comprends très bien ce que vous nous dites.

M. Warner: En principe, vous êtes pour; il s'agit simplement de vous donner des chiffres pour voir comment. . .

M. Battle: Je crois qu'en principe je préférerais qu'on ne passe pas à une taxe indirecte. Je crois que nous devons tenir compte du fait que cela va se produire. Par conséquent, nous devons prévoir de quelle façon il vaudrait mieux que cela se produise. Nous sommes très pratiques. Certains de vos gens nous ont critiqués, je dois vous le dire.

Le président suppléant (M. Attewell): D'avoir été pratiques.

M. Battle: Oui, d'avoir été pratiques, si vous voulez.

M. Warner: Vous nous avez donné quelques raisons pour expliquer l'amélioration que cela peut représenter. Je suis certain que les personnes que vous représentez seraient de votre avis. Il y a actuellement certaines inégalités que cette réforme fiscale permettrait de résoudre.

M. Battle: Permettez-moi d'ajouter qu'un des avantages du Livre blanc qui cherche à remédier aux inconvénients de la taxe de vente du gouvernement fédéral, c'est qu'il a mis l'accent sur une taxe dont peu d'entre nous s'étaient préoccupés. Je connaissais très peu la taxe de vente fédérale avant que la réforme fiscale soit déposée et que je l'aie étudiée. Je crois, dans ce sens, que c'est une bonne chose.

M. Warner: Je voudrais revenir à l'exemption pour gains en capital dont nous avons parlé un peu plus tôt.

[Text]

really against this being in existence. I am wondering if you are against special treatment of capital gains in case of farmers or in the case of a principal residence or in the case of small business. Is there a point where you might accept that there is a place for capital gains exemption?

Mr. Battle: Yes, yes. I noticed in the white paper that the \$500,000 was kept there and that the \$100,000 was lowered. There probably are cases where there might be a case made for it. I do harken back to the Carter commission; a buck is a buck is a buck. I would like to see some evidence or projections on the economic impact of capital gains exemption in order to properly assess its economic merit. Are you familiar with the studies?

Mr. Warner: I think in principle you can look at the risk factor that is involved in farming or in small business. There are considerable risks. Certainly the experience is quite evident and readily available. A great number of small businesses fail. With them go the equity of some people who are in low-income groups. In the year they fail, they are in a very low income group. I would think that perhaps the principle warrants some consideration.

I would also think there is a certain incentive in the special treatment of capital gains that encourages people to take risk. I think you should also look at job creation statistics that are readily available. We would be glad to supply them to you. They have been very good the last few years. Most of the jobs that have been created have been created by small business. It is a very high percentage. This argument and discussion can go on. We can get statistics to back it up. Generally, in principle—

Mr. Battle: If we can link this to the capital gains issue itself, I guess my other rejoinder would be in all of this, certainly in corporate tax. . . I think in looking at any kind of use of the tax system to encourage or reward a certain kind of economic or social behaviour, we should also look at the mechanism to determine the best way of doing it. Is the capital gains exemption the best way of encouraging risk taking? Are there alternatives?

Mr. Warner: The people who are creating the jobs and the people who are responsible for the main part of the great economic recovery we have had during the last while say it does play an important part. They are encouraged by it.

Mr. Battle: Has the committee received objections to the lowering of the limit from \$500,000 to \$100,000 in lifetime limit? I am curious.

[Translation]

Vous êtes vraiment contre. Je me demande si vous êtes contre le traitement spécial pour les gains en capital dans les cas des agriculteurs ou dans le cas d'une résidence principale ou dans le cas d'une petite entreprise. Est-ce que vous pourriez accepter l'exemption pour gains en capital dans certains cas?

M. Battle: Oui, oui. Je remarque que, dans le Livre blanc, les 500.000\$ ont été conservés et qu'il y a eu cette diminution des 100.000\$. Il y a probablement des cas où l'exemption est acceptable. J'en reviens à la commission Carter: un dollar est un dollar. J'aimerais qu'il y ait des preuves ou des projections concernant l'incidence économique de l'exemption pour gain en capital afin qu'on puisse vraiment évaluer son mérite économique. Savez-vous s'il y a eu des études faites à ce sujet?

M. Warner: En principe, on peut étudier le facteur risque dans le cas de l'exploitation agricole ou des petites entreprises. Les risques y sont considérables. L'expérience est là et on peut certainement s'en servir. Beaucoup de petites entreprises font faillite. Elles disparaissent, et avec elles disparaît l'avoir de personnes qui font partie des groupes à faible revenu. Au cours de l'année où elles ont fait faillite, ces personnes font partie de groupes à très faible revenu. J'estime que ce principe vaut la peine d'être étudié.

Je pense également qu'il y a un certain encouragement dans le traitement spécial prévu pour les gains en capital, qui pousse les personnes à prendre des risques. Il faut également étudier les statistiques concernant la création d'emplois dont nous disposons. Nous vous les transmettrons avec plaisir. Les statistiques sont très bonnes depuis quelques années. La plupart des emplois créés l'ont été par les petites entreprises. Le pourcentage est très élevé. On peut discuter de cet argument encore bien longtemps. Nous pourrions nous servir de statistiques comme preuves. De façon générale, et en principe. . .

M. Battle: Si nous pouvons relier ces statistiques à la question des gains en capital, je pourrais en conclure, certainement pour ce qui est de l'impôt des sociétés. . . Si on songe à une utilisation quelconque du régime fiscal pour encourager ou récompenser un certain comportement économique ou social, il nous faudrait également évaluer les mécanismes pour connaître la meilleure façon de procéder. Est-ce que l'exemption pour gains en capital représente la meilleure façon d'encourager ceux qui prennent des risques? Y a-t-il des solutions de rechange?

M. Warner: Les personnes qui créent des emplois et celles qui sont responsables en grande partie de la grande relance économique que nous avons connue depuis quelques années, nous disent que cette exemption joue un rôle important. Elle les a encouragées.

M. Battle: Est-ce que certaines personnes se sont opposées, d'après les membres du Comité, à cette diminution de la limite de l'exemption à vie de 500.000\$ à 100.000\$? Je serais curieux de le savoir.

[Texte]

[Traduction]

• 1025

Mr. Warner: Yes, some. . .

Mr. Battle: From small business. Well, no, they are not being affected, but. . .

Mr. Warner: Even some small businesses are concerned, because the sale of assets will trigger tax, while the sale of shares will not.

Mr. de Jong: Investors' groups that have objected to the drop in capital gains?

Mr. Warner: Yes. The other is, why would you want capital gains to be taxed the same way that wages or other income would be taxed?

Mr. Battle: Why not?

Mr. Warner: Well, okay, I guess we have. . .

Mr. Battle: I think we are arguing what is it? Politics and religion.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): You have made a strong presentation for indexation. I presume that if capital gains were to be taxed 100%, you would index the capital base so that you only tax the real gain, not the inflation gain.

Mr. Battle: Yes.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Even if that produced less revenue for the national government.

Miss Nicholson: I am sorry I was not able to be here for the earlier questioning, but I have read your brief and I do want to congratulate you. It is one of the more thoughtful and helpful ones we have had.

You have pointed out very clearly that although the white paper states low income people will be taken off the tax rolls, this does not compensate for the number who have been added by virtue of the very large tax increases we have had in recent budgets, so in fact the recent budgets have increased taxes so much that we are starting off in our discussions now from a floor that it is considerably higher than the 1984 one.

You have also pointed out what a number of us have been saying here, but it is very difficult to deal with this kind of package without knowing what is coming in the sales tax package. It really looks as though we are going to be locked into the sales tax because if some of the measures proposed in this white paper pass, clearly, there is going to be a revenue gap that is going to be probably plugged by any new government with a sales tax. Like you, I have doubts about that. So if you had your druthers, would you suggest that the examination of the white paper stop until the sales tax paper is produced? Or would you go further and say that since all the evidence is

M. Warner: Oui, certaines. . .

M. Battle: Des petites entreprises, j'entends. En fait, non, puisqu'elles ne sont pas touchées, mais. . .

M. Warner: Même certaines petites entreprises sont touchées, puisque la vente d'éléments d'actif entraîne des impôts, alors que ce n'est pas le cas pour la vente d'actions.

M. de Jong: Des groupes d'investisseurs se sont-ils plaints de la diminution au niveau des gains en capital?

M. Warner: Oui. L'autre question est celle-ci: pourquoi voudrait-on que les gains en capital soient imposés de la même manière que les salaires ou d'autres revenus?

M. Battle: Et pourquoi pas?

M. Warner: Très bien, je crois que nous. . .

M. Battle: Je pense que nous discutons de pommes et d'oranges.

Le président suppléant (M. Attewell): Vous avez présenté des arguments très prenants en faveur de l'indexation. Si les gains en capital étaient imposés à 100 p. 100, je présume que vous seriez en faveur de l'indexation du capital de base afin que seul le gain véritable soit imposé, et non pas le gain acquis par l'inflation.

M. Battle: C'est juste.

Le président suppléant (M. Attewell): Même si cela réduit les revenus du gouvernement fédéral.

Mme Nicholson: Je regrette de n'avoir pu participer à la discussion depuis le début, mais j'ai pris connaissance de votre mémoire et je tiens à vous en féliciter. C'est un des documents les plus réfléchis et les plus utiles que nous avons reçus.

Dans votre mémoire, vous indiquez très clairement que malgré l'affirmation du Livre blanc voulant que les personnes à faible revenu seront retirées de la liste des contribuables, cela ne compense nullement pour tous ceux qui vont y être rajoutés à cause des fortes augmentations d'impôt découlant des récents budgets. En d'autres termes, les derniers budgets ont augmenté les impôts à tel point que nous partons maintenant d'un seuil beaucoup plus élevé qu'en 1984.

Vous avez également avancé un autre argument que plusieurs personnes ici soutiennent, à savoir qu'il est très difficile d'évaluer ce genre de mesure sans savoir ce que comprend la réforme de la taxe de vente. J'ai vraiment l'impression que nous allons être pris avec la taxe de vente car si certaines des mesures proposées dans le Livre blanc sont adoptées, il est évident qu'il y aura un manque à gagner que le prochain gouvernement s'empressera de combler avec une taxe de vente. Tout comme vous, j'ai des doutes à ce sujet. Si vous aviez le choix, seriez-vous d'accord pour que l'on reporte l'examen du Livre blanc jusqu'après la production du document sur la taxe de

[Text]

that relying on a sales tax makes for regressive taxes, one should just abandon this public policy, period?

Mr. Battle: That is a difficult question, in a sense. I had not thought about abandoning. Certainly one would like the Minister of Finance to come forward publicly with proposals as soon as possible. I understand that negotiations are going on with his provincial colleagues on this issue and have been for some time. At least then we would have the cards on the table, as you say.

I guess from a matter of principle, the line we take is in looking at the tax system as a whole, the personal income tax system in particular is the most progressive and we should be getting money from a progressive source, since I have not seen anybody really attacking the principle of ability to pay. So rather than decreasing reliance on personal income tax, I think I would argue that it should be maintained, if not increased.

That being said, there is a lot of pressure to move in that direction. There are economists arguing that we should be taxing consumption rather than earnings and income, and so on. I am pretty sure it is simply going to happen. Therefore, what do we do?

As the gentleman here was pointing out to me, it puts groups like ours in a kind of difficult position when indeed those proposals may well improve the situation of low-income Canadians and pave the way for the kind of income supplementation that we have been arguing in favour of for years, and this is something we have to take very seriously. The problem, I will repeat again, is what happens when you go up the income range in that area between average income and low income, what happens to Canadians in that range, because that is where the bulk of Canadians are. That is the great concern I have.

• 1030

I understand that your committee is going to be looking at sales tax reform later this fall. Is that correct?

The Acting Chairman (Mr. Attewell): I would expect, Mr. Battle, that after we do our report and after there are some further consultations, as indeed are going on right now between the provinces and the federal government, we would probably start some hearings on this matter in the new year.

Mr. Battle: I see.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): But that would really depend on what happens politically with the provinces to determine whether it is necessary for the federal government to go it alone or whether we can in fact organize a national sales tax.

[Translation]

vente? Ou encore, iriez-vous jusqu'à dire que puisque tout porte à croire qu'une taxe de vente n'est ni plus ni moins qu'une taxe régressive, il faudrait tout simplement abandonner cette politique?

M. Battle: D'une manière, votre question est compliquée. Je n'avais pas réfléchi à la possibilité d'abandonner la politique. Il serait évidemment préférable que le ministre des Finances annonce publiquement ces propositions de réforme le plus tôt possible. Je crois savoir que les négociations avec ses homologues provinciaux sur la question sont en cours depuis déjà quelque temps. Mais au moins à ce moment-là, comme vous dites, nous pourrions mettre cartes sur table.

Si l'on prend le système fiscal en général, il faut reconnaître que le système d'impôt sur le revenu des particuliers est le plus progressif et en tant que tel, il devrait produire de l'argent, puisque personne ne s'en est véritablement pris au principe de la capacité de payer. Donc, au lieu de compter de moins en moins sur l'impôt sur le revenu des particuliers, je dirais qu'il faudrait le préserver, sinon l'augmenter.

Cela dit, toutes sortes de pressions ont été exercées en ce sens. Certains économistes soutiennent qu'il faudrait imposer une taxe à la consommation au lieu d'imposer les revenus, les gains, etc. A mon avis, c'est presque une certitude. Alors, que faire?

Comme l'indiquait mon ami tout à l'heure, cette situation place des groupes comme le nôtre dans une drôle de position, puisque ces propositions risquent fort bien d'améliorer la situation des Canadiens à faible revenu et ouvrir la voie pour le genre de supplément de revenu que nous demandons depuis des années. C'est donc une mesure que nous allons devoir examiner très sérieusement. Le problème, je le répète, est de savoir ce qui arrive un peu plus haut dans l'échelle aux Canadiens dont le revenu n'est ni moyen ni faible. C'est un problème qui me préoccupe énormément, car la plupart des Canadiens se trouvent dans cette situation.

Je crois savoir que votre Comité doit étudier la réforme de la taxe de vente plus tard cet automne. N'est-ce pas?

Le président suppléant (M. Attewell): J'ai l'impression que, une fois notre rapport déposé et que d'autres consultations auront eu lieu, comme celles qui sont actuellement en cours entre les provinces et le gouvernement fédéral, nous allons sans doute entreprendre des audiences sur la question au début de la nouvelle année.

M. Battle: Je vois.

Le président suppléant (M. Attewell): Mais tout dépend de ce que feront les provinces. À ce moment-là, le gouvernement fédéral pourra décider s'il doit procéder tout seul ou s'il lui sera possible d'organiser une taxe de vente nationale.

[Texte]

Miss Nicholson: I have one last question. It may have been asked earlier; if so, I will read the transcript.

Doubtless you have heard the arguments both ways in terms of consumption tax on the poor, especially tax on food, with some people saying that if the consumption tax is going to work it cannot have any exemptions and the way to assist low income families is with a credit. Then the other side of that is but the credit comes in after the event; if people are barely getting by, if their grocery bill goes up 8% suddenly, a sales tax credit down the road does not help that. Have you looked at this one? Have you some proposals on what a really useful, timely, practical sales tax credit might be?

Mr. Battle: As I said earlier, we are struggling with this one. I find it a very difficult issue to deal with. Certainly we have some ideas about what an adequate sales tax credit would be. It would have to be adequate in the sense of the amount of the benefit. It would have to be fully indexed. It is not just a matter of the amount, it is how often does it get to people—because as you say, when we think of low income people, particularly people on social assistance, they have difficulty getting to the end of the month; that is why we have the rise of food banks and so on. So how in the name of God could they afford to pay a tax?

So I think that to be adequate, it would have to be delivered probably monthly, which poses, as I said earlier, formidable... I do not think it is insurmountable obstacles, but I will take you back a few years to the introduction of the child tax credit in 1978, which was the first refundable credit the federal government offered through the tax system. At that time I remember we paid it annually, and the Minister of the day, Monique Bégin, who introduced it, talked about we will see how it goes and then perhaps we will move to quarterly. Oddly enough, some low-income groups have opposed that more frequent payment of the credit for the simple reason that this has become the real baby bonus, and they use it to buy things like consumer durables that they cannot afford. Therefore they were opposing moving to more frequent payment just because they saw it dividing an equal amount of money into smaller chunks.

Now we are talking about a lot more money. If you add in the child tax credit, which has been increased in recent years, and an expanded sales tax credit—let us assume they were delivered together for families with kids—then you are talking about a fair chunk of money.

[Traduction]

Mme Nicholson: J'aurais une dernière question. Si je ne suis pas la première à vous la poser, je lirai le compte rendu.

Vous avez certainement entendu les arguments pour et contre la taxe à la consommation, particulièrement la taxe sur les aliments, et ses effets sur les pauvres. Certaines personnes soutiennent que, pour faire fonctionner le principe de la taxe à la consommation, il ne doit y avoir aucune exemption, mais plutôt des crédits d'impôt pour les familles à faible revenu. L'argument contre est que le crédit d'impôt arrive après coup; si les gens arrivent à peine à joindre les deux bouts et que leur facture d'épicerie augmente soudainement de 8 p. 100, un crédit d'impôt accordé quelques mois plus tard ne leur servira pas à grand-chose. Avez-vous réfléchi à ce problème et avez-vous quelques propositions à nous faire sur une formule quelconque de crédit d'impôt à la taxe de vente qui serait à la fois utile et pratique?

M. Battle: Comme je l'ai déjà indiqué, c'est un problème épineux. C'est une question qui m'apparaît très difficile à régler. Mais nous avons évidemment formulé quelques suggestions sur ce que doit être un bon crédit d'impôt pour la taxe de vente. Il devrait être d'un montant suffisant et être pleinement indexé. Mais il ne s'agit pas seulement d'en fixer le montant, mais aussi de voir avec quelle fréquence il est accordé, car, comme vous dites, les gens à faible revenu, particulièrement ceux qui bénéficient de l'assistance sociale, ont énormément de difficultés à survivre jusqu'à la fin du mois. Ce qui explique la multiplication des soupes populaires. Comment diable voulez-vous que ces gens puissent se permettre de payer une taxe?

Donc, pour être équitable, ce crédit d'impôt devrait être versé mensuellement, ce qui, je l'ai déjà dit, pose des obstacles formidables, mais non pas insurmontables. Rappelez-vous l'introduction du crédit d'impôt pour enfants en 1978, qui était le premier crédit d'impôt remboursable offert par le gouvernement fédéral par le biais du système fiscal. Je me souviens qu'à ce moment-là il fallait le payer annuellement et la ministre de l'époque, Monique Bégin, qui l'avait d'ailleurs créé, avait dit qu'elle allait voir comment les choses se passaient, quitte à procéder à des versements trimestriels. Chose étrange, certains groupes de personnes à faible revenu s'étaient opposés à l'augmentation de la fréquence de paiements de ce crédit, tout simplement parce qu'il était devenu plus important que l'allocation familiale, leur permettant d'acheter des produits de consommation durables qu'ils ne pourraient pas autrement s'offrir. En d'autres termes, ils s'opposaient à des versements plus fréquents, car ils ne voulaient pas fractionner un gros montant en plusieurs petits.

Dans le cas présent, il s'agit de beaucoup plus d'argent. Si l'on y ajoute le crédit d'impôt pour enfants qui a augmenté depuis quelques années, ainsi qu'un crédit d'impôt pour la taxe de vente élargie... disons qu'ils sont versés en même temps pour les familles ayant des

[Text]

The other real problem from a delivery point of view gets into the federal-provincial interface. Again, this is particularly of concern for social assistance recipients to ensure that the full amount of that expanded credit is passed along to them and not in some way deducted from their social assistance payments. That is a real problem. The more we move toward using the tax system to deliver social benefits as a federal government, the more crucial that whole issue of federal-provincial becomes. It is not an academic point; it is a very real point. So that would also have to be taken into account, because the very poorest of the poor can end up really not getting the full benefit of that credit. So there are a number of issues there that are raised by it.

• 1035

The other one about delivering a credit based on the tax system is the whole issue of what is your income. It causes a nightmare for bureaucrats if you have a substantial benefit based on last year's taxable income. Then, of course, we know a lot of Canadians go up or down, depending on their employment situation and so on, in and out of the labour force. What do you do about overpayments or underpayments? It is not a new issue, but it is an important one that will have to be dealt with as well. Some provinces, by the way, have been using this system for some years. Manitoba and Saskatchewan, of course, so—

Mr. de Jong: Yes, with a family income plan.

Mr. Battle: Yes, that is right.

Mr. de Jong: I think there was one other aspect I thought was important in your brief, and that concerns horizontal equity. In essence you are saying that the way the tax system is now in operation and that the white paper does not change, in fact it might exacerbate it even further, is that there is not horizontal equity, that families with children are in a greater disadvantaged position than families without children. Can you walk us through that?

Mr. Battle: Yes. I have to be very careful on this one, because there are a number of links in the chain. I guess it is a matter of how do we define horizontal equity. I am not positive myself, the more I think about it. The comparisons I did was to look at families with children as opposed to childless couples. A childless couple pays more income tax than a family with children. Let us be clear on that.

Mr. de Jong: Yes.

Mr. Battle: They do, because of the differences. They do not have the various child benefits and so on. After tax reform, I guess what concerned me is that. . . If you want to define your measure of success in achieving more horizontal equity as being that the taxes paid by a family with kids should be less as a percentage than those with children. . . after than before. You want to make an even

[Translation]

enfants. . . cela devient une somme d'argent plutôt intéressante.

Un autre gros problème au niveau du versement des fonds concerne les liens entre le fédéral et les provinces. Encore là, c'est un problème particulier pour les bénéficiaires de l'assistance sociale, car il faut s'assurer de leur verser le plein montant du crédit élargi et non pas en déduire une partie de leurs prestations d'assistance sociale. C'est un problème sérieux. Plus le gouvernement fédéral se servira du système fiscal pour verser des prestations sociales, plus toute la question de la collaboration fédérale-provinciale devient critique. Ce n'est pas un argument théorique, c'est un problème très sérieux. Il va falloir en tenir compte, car les plus pauvres risquent de ne pas bénéficier du plein montant du crédit. Il y a donc plusieurs questions qu'il faut prendre en considération.

Quant au versement d'un crédit d'impôt en fonction du système fiscal, cela dépend du revenu de chacun. Et cela devient un véritable cauchemar pour les bureaucrates lorsqu'un contribuable reçoit une prestation importante en fonction de son revenu imposable de l'an dernier. Sans parler des nombreux Canadiens dont le revenu varie d'une année à l'autre, selon leur situation d'emploi. Que faire à ce moment-là dans le cas des versements en trop ou insuffisants? Ce n'est pas un problème nouveau, mais il est néanmoins important et il va falloir s'en occuper. En passant, ce système est en vigueur dans certaines provinces depuis quelques années déjà. Bien entendu, le Manitoba et la Saskatchewan sont du nombre, et donc. . .

M. de Jong: Oui, avec un régime de revenu familial.

M. Battle: Oui, en effet.

M. de Jong: Vous avez soulevé un autre point important dans votre mémoire, au sujet de l'équité horizontale. En gros, vous dites qu'en vertu du système fiscal actuel il n'y a pas suffisamment d'équité horizontale, et que le Livre blanc ne change rien à la situation, sinon peut-être pour l'empirer. Vous dites que les familles avec des enfants sont défavorisées par rapport aux familles sans enfants. Pouvez-vous vous expliquer?

M. Battle: Oui. Je dois faire très attention car plusieurs éléments entrent en ligne de compte. Il faut d'abord déterminer ce que l'on entend par équité horizontale. Plus j'y réfléchis, moins j'en suis certain. J'ai fait des comparaisons entre des familles avec des enfants et des couples sans enfants. Un couple sans enfants paie plus d'impôt qu'une famille avec des enfants, c'est clair.

M. de Jong: En effet.

M. Battle: C'est à cause de certaines différences. Ces couples n'ont pas les divers crédits d'impôt pour enfants, etc. Ce qui m'inquiète dans la réforme fiscale, c'est que. . . Si le succès de la réforme se définit par le degré d'équité horizontale réalisé, il faut que les familles ayant des enfants paient, après la réforme, un pourcentage d'impôt inférieur à celui des couples sans enfants. L'écart doit être

[Texte]

wider gap in that sense. You want to give them more of a break.

When I looked at the numbers, it was disturbing. For low-income earners, fine, it came out they were better off because they are going to gain from the new credit, more than they got from the old exemption. But it was the middle-income people, in particular, that I found disturbing. After tax reform, the gap between them actually increased. It went the wrong way. As a percentage of the taxes paid by childless couples, the families with kids went up after tax reform. That is because of the losses in child benefits that I detailed. And I think that should be of great concern, not just for tax reform overall, but for a concern about child benefits that we have had for some time.

I take us back to Mr. Epp's discussion paper in 1985, I believe it was, the *Child and Elderly Benefits Consultation Paper*, which we hailed as a very progressive document. It stated quite clearly he was opposed to any further diminution of the child benefits package. And there is just no question that the various changes are taking money out of that sector.

I know that Richard Shillington from Tristat Resources Ltd., with whom I worked on some of this material, presented a separate brief to you with I think some actual revenue estimates of the amount of money we are talking about on a macro-level. We are taking large amounts out of the child benefits system. So I guess from an equity point of view, the one that concerned me the most was the impact on middle-income families with children.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Thank you very much, Mr. Battle. We have looked at that issue and I think we will be making some changes perhaps. Your brief has been most helpful.

The committee will recess for three minutes, then we are going to have the Canadian Chamber of Commerce.

• 1040

[Traduction]

encore plus important; vous devez donner aux parents un meilleur coup de pouce.

J'ai été frappé par les chiffres. Pour les personnes à faible revenu, tout allait bien, car elles étaient avantagées par le nouveau crédit, bien plus que par l'ancienne exemption. Mais dans le cas des personnes à revenu moyen, en particulier, la situation était plus troublante. En effet, après la réforme, l'écart dans ce groupe augmentait, et contrairement à ce que l'on aurait voulu. Après la réforme, les familles ayant des enfants se trouveront à payer plus d'impôt que les couples seuls, à cause de la perte des prestations pour enfants dont j'ai parlé. Et c'est un problème grave, non seulement au niveau de la réforme fiscale en général, mais aussi en ce qui concerne les prestations pour enfants dont nous jouissons depuis quelque temps déjà.

Rappelez-vous le document d'étude de M. Epp, publié en 1985 je crois, et intitulé *Prestations aux enfants et aux personnes âgées*, et que nous avons accueilli comme un document très progressiste. Dans son document, le ministre s'opposait clairement à toute autre diminution des prestations pour enfants. Et pourtant, il n'y a aucun doute que les divers changements prévus vont contribuer à la diminution des paiements.

Je sais que Richard Shillington, de la Tristat Resources Ltd., avec qui j'ai travaillé à l'élaboration de certains des documents, vous a déjà présenté un mémoire comprenant certains calculs estimatifs sur le plan macro-économique. Nous sommes en train de réduire considérablement le système des prestations pour enfants. Sur le plan équité, ce qui me préoccupe le plus, ce sont les répercussions sur les contribuables à revenu moyen ayant des enfants.

Le président suppléant (M. Attewell): Monsieur Battle, je vous remercie beaucoup. Nous avons examiné la question et je crois que nous allons sans doute proposer des changements. Votre mémoire a été des plus utiles.

Nous allons maintenant interrompre la séance pour trois minutes, après quoi nous allons accueillir la Chambre de Commerce du Canada.

• 1043

The Acting Chairman (Mr. Attewell): We will resume our hearings. The delegation leader from the Canadian Chamber of Commerce is John Herrick, chief operating officer for Borden and Elliot. The chief spokesman will be George Saba, chief economist of the Montreal Trust Company. With him and probably not silent is Bill Mackness of the Bank of Nova Scotia. Art Murcott is from Motorola Canada Limited. They are interested in making their own presentation later. We also have Bob Turner of Clarkson and Gordon Co. Thank you and welcome. We will give you five minutes to say your piece before we go at you.

Le président suppléant (M. Attewell): Nous reprenons les audiences. Le chef de la délégation de la Chambre de Commerce du Canada est M. John Herrick, président-directeur général de la Borden and Elliott. George Saba est le principal porte-parole et économiste en chef pour la compagnie Montreal Trust. Il est accompagné de Bill Mackness, de la Banque de Nouvelle-Écosse, qui prendra sans doute la parole. Art Murcott représente la compagnie Motorola Canada Limited. Celle-ci fera sans doute un exposé tout à l'heure. En dernier lieu, Bob Turner, de la compagnie Clarkson and Gordon. Bienvenue à tous. Vous avez cinq minutes pour faire votre exposé, après quoi nous ouvrirons la discussion.

[Text]

Mr. John Herrick (First Vice-Chairman of the Board, Canadian Chamber of Commerce): Thank you, Mr. Chairman. I am going to keep my remarks very brief. I was going to introduce my panel, but you have already done it for me and I appreciate it.

Let me start with a word of explanation about the process by which we developed our position paper on tax reform. In an effort to develop an in-depth and well thought-out position, we set up a 17-member special task force on tax reform. The task force was largely comprised of representatives of several chamber policy committees, including economic policy, taxation, small business, research and development, transportation and industrial competitive committees.

We also received input from our many member chambers across Canada. The results of this effort are contained in the brief we forwarded to the House of Commons committee. At this point I would like to turn it over to George Saba, who chaired that committee, to take you into more detail.

Mr. George Saba (Chairman, Economic Policy Committee, Canadian Chamber of Commerce): Thank you, John. I will try to be brief and just highlight some of the main points in our brief.

The position the task force has taken and that of the chamber is that we endorse the basic thrust of this white paper.

• 1045

The Acting Chairman (Mr. Attewell): And proceed to back every base-broadening item in it that in any way affects any one of your members. Such for the endorsement.

Mr. Saba: I will take a different interpretation, Mr. Chairman, and say that we have looked at the various recommendations of the white paper in a very constructive spirit. We think that in order to maintain the integrity of the white paper, we are recommending certain modifications that may or may not be in the self-interest of our members but we are concerned about various taxation principles of simplicity and efficiency and ease of compliance. We think there are some areas where there is some slippage from those basic principles in the white paper, and we would like to identify them.

We also looked at some of the assumptions that underlie this white paper and we are concerned that the economic profile is much too optimistic, which has some implications for the revenue and expenditure flows over the next five years and therefore they could undermine the essential pattern, the deficit pattern, for example, over the next five years. We note that the economy is expected to maintain a growth path over the next five years of about 3% a year in real terms.

[Translation]

M. John Herrick (premier vice-président du conseil d'administration, Chambre de Commerce du Canada): Merci, monsieur le président. Mes remarques seront très brèves. Je voulais vous présenter mon groupe, mais vous l'avez fait pour moi et je vous en remercie.

Permettez-moi d'abord de vous expliquer comment nous avons préparé l'exposé de nos vues sur la réforme fiscale. Dans le but de mettre au point une position bien réfléchie, nous avons créé un groupe de travail spécial sur la réforme fiscale composé de 17 membres, dont une bonne partie sont des représentants de plusieurs comités de politique de la Chambre de Commerce, y compris la politique économique, l'impôt, les petites entreprises, la recherche et le développement, le transport et la concurrence industrielle.

Nous avons également bénéficié de la contribution des nombreuses Chambres de Commerce membres de la Chambre de Commerce du Canada. Les résultats de cette collaboration sont résumés dans le mémoire que nous avons communiqué à votre Comité. J'aimerais maintenant céder le micro à George Saba, qui était président de ce groupe de travail, et qui va vous expliquer les détails de ces travaux.

M. George Saba (président, Comité de la politique économique, Chambre de Commerce du Canada): Merci, John. Je vais tenter de souligner brièvement les points saillants de notre mémoire.

Le groupe de travail et la Chambre de Commerce appuient les objectifs de base du Livre blanc.

Le président suppléant (M. Attewell): Et ensuite, vous appuyez tous les changements visant à élargir l'assiette fiscale et qui peuvent toucher l'un de vos membres. Voilà pour votre appui.

M. Saba: Je vois les choses différemment, monsieur le président. Nous avons examiné les différentes recommandations contenues dans le Livre blanc dans un esprit très constructif. Afin de préserver l'intégrité du Livre blanc, nous avons recommandé certaines modifications qui pourraient avantager nos membres ou les défavoriser. Cependant, nous sommes préoccupés par divers principes de la réforme fiscale, à savoir la simplicité, l'efficacité et la facilité d'observation. À notre avis, le Livre blanc comporte certaines lacunes à cet égard, et nous tenons à les identifier.

Nous avons également examiné certains des principes sous-jacents du Livre blanc, et nous craignons que le profil économique soit beaucoup trop optimiste, ce qui peut se répercuter sur les revenus et les dépenses au cours des cinq prochaines années, et donc nuire aux efforts de réduction du déficit, par exemple, sur cette même période. On s'attend à ce que l'économie maintienne un taux de croissance réel d'environ 3 p. 100 par année au cours des cinq prochaines années.

[Texte]

The Acting Chairman (Mr. Attewell): About half of what it is doing now.

Mr. Saba: Yes, more or less. I notice that the average... well, I am quoting from numbers: 2.8% in 1987, 3% in 1988 and then averaging 3% in the 1989 to 1992 period. Accordingly, unemployment continues to decline, inflation also declines in that period and at the same time, interest rates decline.

We question whether those are valid assumptions; indeed, if they are not realized there are some ramifications, implications for the revenue flow, the expenditure flow and therefore the deficit. We note that even with those optimistic assumptions, the debt-to-GNP ratio does not begin to stabilize before 1991-92. In other words, it moves up from 52.4% presently to stabilize at 58.2% five years from now. To us, that still remains unacceptable.

We reiterate the need for expenditure control; in order to attack the deficit, it should be done through expenditure control rather than tax increases. In that light, we also refer to the need to index the tax system to ensure fairness. Let me come back for one moment to expenditure control. I know we are often confronted with the question of where are you going to cut spending. I think we have addressed this question on a number of occasions, most recently in our pre-budget submission of last November, in which we focus on the social envelope, in particular, the need to target social expenditures.

We are certainly not aiming to remove benefits from those in need in this country—we recognize that very forcefully. However, we think there is some room for better targeting of our social expenditures which could generate significant savings on the expenditure side.

We also address the question of stage two in our brief and suggest that the government move quickly on stage two. The white paper leaves the impression that there could be a lag before stage two is implemented; that is, the implementation of the sales tax system. It is stated in the white paper that stage two could have a much greater impact on consumption, saving and investment than stage one, and I think delaying it could compromise the integrity of the whole tax reform process.

There are specific recommendations on certain measures, as you have indicated, Mr. Chairman, but those are made again in the spirit of the integrity of the entire tax reform package to maintain simplicity and efficiency and ease of compliance. We address the question of the limits on RRSPs, for example. We are concerned about the need to maintain entrepreneurship in this country, risk-taking. There are some measures that pertain to capital gains taxation. We think it is important to maintain a certain incentive for Canadians to invest in this country.

[Traduction]

Le président suppléant (M. Attewell): Ce qui est près de la moitié de son taux actuel.

M. Saba: Oui, plus ou moins. Je vois que la moyenne... je cite des statistiques: 2,8 p. 100 en 1987, 3 p. 100 en 1988, puis une moyenne de 3 p. 100 entre 1989 et 1992. De même, les taux de chômage, d'inflation et d'intérêt continueront de baisser.

Nous ne sommes pas convaincus de la validité de ces suppositions; en fait, si elles ne sont pas fondées, cela pourrait avoir des conséquences pour les revenus et les dépenses et, par conséquent, pour le déficit. Même avec les calculs optimistes, le rapport entre la dette et le Produit national brut ne commence à se stabiliser qu'en 1991-1992. En d'autres termes, en cinq ans, il passera de son taux actuel de 52,4 p. 100 à 58,2 p. 100. A notre avis, c'est encore inacceptable.

Nous réitérons la nécessité de contrôler les dépenses; pour gruger dans le déficit, il faut contrôler les dépenses et non pas augmenter les impôts. Cela dit, nous parlons également de la nécessité d'indexer le système fiscal afin d'en assurer l'équité. Revenons un instant à la question du contrôle des dépenses. Je sais que nous sommes souvent aux prises avec la question de savoir où réduire les dépenses. Cette question a été soulevée à plusieurs occasions, dont plus récemment dans notre document prébudgétaire, de novembre dernier, dans lequel nous parlions de l'enveloppe sociale, et particulièrement de la nécessité de fixer des objectifs au chapitre des dépenses sociales.

Manifestement, nous ne cherchons pas à retirer des avantages aux nécessiteux—et nous tenons absolument à le préciser. Cependant, nous croyons qu'il y aurait lieu de repenser les cibles des dépenses sociales de façon à réaliser d'importantes économies de ce côté.

Nous parlons également dans notre mémoire de la deuxième étape et nous recommandons au gouvernement d'agir rapidement. Le Livre blanc donne l'impression qu'il pourrait y avoir un retard dans la mise en oeuvre de la réforme de la taxe de vente. D'après le Livre blanc, cette deuxième étape pourrait avoir des répercussions beaucoup plus graves sur la consommation, l'épargne et les placements que la première étape, et je crois que la retarder pourrait compromettre l'intégrité de tout le processus de réforme fiscale.

Comme vous l'avez souligné, monsieur le président, nous avons des recommandations précises à faire concernant certaines mesures, mais elles sont présentées dans le but de préserver l'intégrité de tout le programme de réforme fiscale, afin de maintenir les principes de simplicité, d'efficacité et de facilité d'observation de la loi. Nous soulevons par exemple la question des limites imposées aux REÉR. Nous parlons aussi de la nécessité de préserver l'esprit d'entreprise au Canada, la volonté de courir des risques. Certaines mesures ont trait à l'imposition des gains en capital. A notre avis, il importe de continuer d'encourager les Canadiens à investir au Canada.

[Text]

[Translation]

• 1050

I do not want to go into other details at this time. Perhaps they can be dealt with in question period.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): You could bring those out in questioning, Mr. Saba.

Mr. Saba: One final point. We have been asked to make a comment on the sales tax regime. The chamber has endorsed the introduction of the national sales tax concept. That was one of the choices the white paper presented to us.

Mr. Warner: First of all, I would like to say it is good to see you here. I know you are going to be back again at the end of the month with a lot more of your members. I am sure it is a good place to be to get more input on this, and also good for our Members of Parliament to have close contact with the various members who will be attending your annual convention.

In your third recommendation you recommend that the government, in the interest of a more informed policy debate, make public its data showing how sensitive revenues and expenditures are to interest rates, inflation, and economic growth in both stages of tax reform. This in fact is set out in the May 1985 budget, and it is something that remains in place for a period of three or four years. Previously, I guess in 1982 to 1985, there was another set in place. So in fact that is in those papers.

As the chairman mentioned earlier, you have objected to many of the base-broadening measures. You also call for full indexing of the personal income taxes and capital gains. You have advocated a rapid introduction of Phase 2 sales tax reform, but object to tax increases. You call for the rapid reduction of the deficit through expenditure cuts for the sake of business confidence.

Your demands are fairly expensive. A rough estimate is at least \$1.5 billion a year for the telephone tax and preferred share rules. On top of this, there is a revenue loss resulting of at least \$95 million a year from indexing personal taxes. How can this be reconciled with a sharp reduction in the deficit?

Mr. Saba: I referred to it briefly in my opening comment. The focus again is on the social envelope. We believe with the social envelope representing about 60% of total government spending, excluding the debt payments, there is ample room to tighten up the system again.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): We had suggestions the other day, and I was wondering if you would endorse them. The suggestions came from the

Je ne tiens pas à entrer dans plus de détails pour l'instant. Nous en parlerons peut-être à la période de questions.

Le président suppléant (M. Attewell): Vous pourriez en parler pendant la période de questions, monsieur Saba.

M. Saba: Une dernière chose. On nous a demandé de parler du régime de la taxe de vente. La Chambre de Commerce est en faveur de l'introduction du principe d'une taxe de vente nationale. C'était là l'un des choix que nous offrait le Livre blanc.

M. Warner: Tout d'abord, je dois vous dire que je suis heureux de vous voir. Je sais que vous devez revenir à la fin du mois avec un groupe plus imposant de vos membres. Je sais que ce sera la bonne occasion pour avoir vos idées sur toute la question, et que les députés profiteront de cette rencontre avec les divers membres qui participeront à votre congrès annuel.

Dans votre troisième recommandation, dans le but d'assurer un débat plus éclairé sur la politique, vous proposez au gouvernement de rendre publiques ses données sur les liens étroits entre les recettes et dépenses et les taux d'intérêt, d'inflation et de croissance économique pour les deux étapes de la réforme fiscale. C'est ce qui était en fait prévu dans le budget de mai 1985, et c'est une mesure qui demeurera en vigueur pendant trois ou quatre ans. Auparavant, entre 1982 et 1985, je crois, il y avait d'autres données. Donc, c'est déjà en place.

Comme le président l'a souligné plus tôt, vous vous opposez à bon nombre des mesures destinées à élargir l'assiette fiscale. Vous demandez aussi la pleine indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers et sur les gains en capital. Vous recommandez l'introduction rapide de la réforme de la taxe de vente à la phase II, mais vous vous opposez aux augmentations d'impôt. Vous demandez une diminution rapide du déficit par des coupures de dépenses afin d'augmenter la confiance du secteur des affaires.

Vos demandes sont plutôt onéreuses. Un calcul approximatif donne au moins 1,5 milliard par année pour la taxe sur les télécommunications et la règle des actions privilégiées. De plus, l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers entraînera une perte d'au moins 95 millions de dollars par année. Comment pouvez-vous concilier cela avec une forte réduction du déficit?

M. Saba: J'en ai parlé brièvement dans ma déclaration préliminaire. Encore une fois, l'accent est sur l'enveloppe sociale. À notre avis, comme celle-ci représente environ 60 p. 100 des dépenses totales du gouvernement, à l'exclusion du remboursement de la dette, vous avez toute la marge nécessaire pour resserrer encore une fois le système.

Le président suppléant (M. Attewell): L'autre jour, on nous a fait certaines recommandations, et je me demandais si vous les appuyiez. C'était le Comité

[Texte]

National Action Committee on the Status of Women, who suggested that the tax credit offered to senior citizens for pension income and the age credit be abolished. Would you endorse that move?

Mr. Saba: We endorse the concept of reducing benefits as income increases, as a matter of principle. I do not want to speak for my colleagues in the chamber on specific items, but the concept of reducing benefits to higher-income Canadians I think is an established and accepted—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Which benefits would the chamber recommend be cut or indexed or eliminated?

Mr. Saba: In our pre-budget submission of last November there are a number of specific social programs which we address and to which we attach numbers. For example, if the old age security program were to be targeted so that families with annual incomes over \$40,000 would have diminished benefits, it would represent savings of approximately \$700 million to the government on an annual basis. It is the same thing for family allowance. If you use the same target of \$40,000 annual family income, you would reap benefits or tax savings of \$700 million. Age exemption, pension income deductions, and the child tax exemption have now been reworked into a credit system under the proposed tax system.

• 1055

We also address the question of unemployment insurance. I know the government has addressed the question without making any changes. However, there are also substantial savings that may accrue from tightening the unemployment insurance system by returning it to a pure insurance mechanism. These are some of the ideas. Again they focus on the social envelope.

Mr. de Jong: If I could put a supplementary in there, I hear what you are saying in terms of targeting benefits and in terms of the social envelope. Can I turn that around as well? Tax measures like the capital gains exemption are justified in that they create jobs, encourage risk and so forth. They are broadly based and universal. Would you also then agree to examine targeting some of the tax measures and taking them out as tax measures and targeting them so that if an industry now benefiting from a tax measure...? It is supposed to encourage new capital investment or research and development and so forth, which may or may not occur and for which the benefits could vary from corporation or business to business. Could we take all of that out of the tax expenditure envelope and begin to target those instead?

Mr. Saba: I think it is an acceptable idea.

Mr. de Jong: Good.

[Traduction]

Canadien d'action sur le statut de la femme, qui demandait l'élimination du crédit d'impôt accordé aux personnes âgées pour le revenu de pension et le crédit d'impôt pour la vieillesse. Êtes-vous en faveur de ces recommandations?

M. Saba: Nous appuyons le principe de la réduction des prestations au fur et à mesure que le revenu augmente. Je ne veux pas parler pour mes collègues de la Chambre de Commerce sur certaines questions particulières, mais je crois que le principe de la réduction des avantages accordés aux Canadiens à revenu élevé est un principe établi et accepté. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Quels avantages la Chambre de Commerce recommanderait-elle que l'on réduise, que l'on indexe ou que l'on élimine?

M. Saba: Dans notre document pré budgétaire de novembre dernier, nous avons parlé de certains programmes sociaux particuliers pour lesquels nous avons fait des calculs. Par exemple, si le Programme de sécurité de la vieillesse était conçu de façon à ce que les prestations des familles dont le revenu annuel dépasse 40,000\$ soient réduites, le gouvernement économiserait environ 700 millions de dollars par année. Même chose pour les allocations familiales. Les exemptions relatives à l'âge et aux enfants ainsi que les déductions du revenu de pensions ont été transformées en crédit dans le cadre du régime fiscal proposé.

Nous parlons aussi de l'assurance-chômage. Je sais que le gouvernement n'envisage aucun changement à cet égard. Toutefois, des économies considérables pourraient être réalisées en faisant du Régime d'assurance-chômage un mécanisme d'assurance pure comme à l'origine. Voilà certaines de nos idées. Je répète qu'elles touchent surtout l'enveloppe sociale.

M. de Jong: Si vous me permettez une question complémentaire, je comprends ce que vous proposez quant à la distribution sélective des prestations et quant à l'enveloppe sociale. Pourrais-je appliquer ce concept à autre chose? Des mesures fiscales comme l'exemption des gains de capital sont justifiées du fait qu'elles créent des emplois, encouragent la prise de risques etc. Elles sont générales et universelles. Convenez-vous également qu'il faudrait revenir sur l'universalité de certaines de ces mesures fiscales et les accorder de façon sélective de sorte que si une industrie bénéficie maintenant...? Cette exemption vise à encourager les investissements ou la recherche et le développement, mais cela ne se produit pas toujours et les exemptions pourraient varier d'une entreprise à l'autre. Devrions supprimer l'universalité de cette mesure fiscale et commencer à l'accorder à certains groupes cibles?

M. Saba: C'est possible.

M. de Jong: Bien.

[Text]

Mr. Saba: I should also mention that in the pre-budget submission, we address the question of business expenditure reductions; that is, government expenditures towards business. We identify a potential savings of \$4 billion of savings in programs that are addressed to a business. I think that answers in some respects your question.

Mr. de Jong: By targeting things rather than allowing broad, universal—

Mr. Saba: It is not addressed in the sense of targeting but I think the concept is the same.

Mr. de Jong: It is the same.

Mr. Warner: The government is hoping to stabilize public debt and the rate of growth of public debt with the rate of growth of our economy by 1991-92. Do you feel this target is reasonable? If not, what would you think is a more reasonable target and why?

Mr. Saba: Could I ask Bill Mackness to deal with the question?

Mr. William Mackness (Member, Economic Policy Committee, Canadian Chamber of Commerce): Yes, Mr. Warner, it is a very difficult problem the government faces. If you like, it is inheriting a fiscal system that was as far out of whack as any in the industrial world. Spending literally was running more than 40% above revenues. It is really a question of how rapidly one brings the mismatch into alignment. I do not believe there would be a serious contender in the game who would recommend that through the best boom in postwar history, it would be a very bright proposition to continue to spend 40% more than you are taking in.

If you are looking at how quickly it should be brought into line, you can run from doves to hawks on the issue. The government's gradualist approach, I believe, has some weaknesses. The direction is correct, but the speed at which the financial problem is rectified is extremely important. A financial problem carries in its wake a balance sheet deterioration. If the financial problem was allowed to persist for another 10 years as you gently reduce the problem, you are picking up in the process a great gaggle of indebtedness. Under current projections the debt-to-GNP ratio or GDP ratio will be 58% in 1991-92. I hasten to add it is on a best-case assumption that we have a nine-year expansion and no recession intervenes. I think it is a best-case assumption to say the least.

• 1100

You should consider the 58% debt to GDP ratio to the debt to GDP ratio going into the last recession, which stood at 26%. Literally the debt load going into the next recession is going to be about twice as large as it was going in to the last recession. It carries with it the inference that you will move into a tremendous burden on the fiscal structure. Anyone who reflects on our last experience,

[Translation]

M. Saba: Je devrais mentionner que dans notre soumission prébudgétaire, nous soulevons également la possibilité de réduire les dépenses gouvernementales s'adressant aux entreprises. Nous avons estimé à 4 milliards de dollars les économies qui pourraient être réalisées au titre des programmes destinés aux entreprises. Cela répond en partie à votre question.

M. de Jong: En établissant des cibles plutôt que d'accorder ces exemptions à tout le monde. . .

M. Saba: Nous ne parlons pas précisément de groupes cibles, mais cela revient au même.

M. de Jong: Cela revient au même.

M. Warner: Le gouvernement espère stabiliser le rythme de croissance de la dette publique en regard du taux de croissance de notre économie avant 1991-1992. Jugez-vous cet objectif raisonnable? Dans la négative, quel serait un objectif plus acceptable et pourquoi?

M. Saba: Pourrais-je demander à Bill Mackness de répondre à cette question?

M. William Mackness (membre, Comité de la politique économique, Chambre de Commerce du Canada): Oui, monsieur Warner, c'est un problème extrêmement difficile qui confronte le gouvernement. Si vous voulez, le gouvernement a hérité d'un régime fiscal plus déséquilibré que dans tout autre pays industrialisé. En fait, les dépenses dépassaient de 40 p. 100 les recettes. Il s'agit donc de savoir à quelle vitesse on peut réduire cet écart. Je crois qu'aucune personne sensée ne recommanderait de continuer à dépenser 40 p. 100 de plus qu'on ne reçoit.

Quant à savoir à quel rythme on doit réduire cet écart, les positions vont d'un extrême à l'autre. D'après moi, la démarche du gouvernement est trop progressive. L'orientation est bonne, mais la vitesse à laquelle on rectifie ce problème financier est extrêmement important. Ce genre de problème entraîne automatiquement une position déficitaire. Si on étale sur dix ans la solution de ce problème, l'endettement ne fait que progresser entre-temps. Selon les prévisions actuelles, le ratio endettement-PIB atteindra 58 p. 100 en 1991-1992. Je m'empresse d'ajouter que ce chiffre est fondé sur un scénario très optimiste, à savoir neuf ans d'expansion et aucune récession. C'est très optimiste, pour le moins.

Pensons à ce ratio de 58 p. 100 par rapport au ratio de 26 p. 100 lors de la dernière récession. Cela veut dire que le fardeau de la dette sera deux fois plus lourd lors de la prochaine récession par rapport à la dernière. Les pressions fiscales seront donc énormes. Si l'on songe à la dernière récession que nous avons vécue, lorsque le ratio endettement-PIB était de 26 p. 100, on peut certainement

[Texte]

going in to the last recession with a 26% debt-to-GDP ratio, would say it was certainly large enough given the size of the deficits which sprung automatically from it.

On that basis, it would seem a faster correction of the deficit would be in order, not because one is impatient, but simply by taking nearly ten years. The target is not to get rid of the deficit; the target merely is to see the deficit fall into line with GNP. The debt, which has been growing for years much more rapidly than GDP and our capacity to service the debt, the minimal objectives of 1991-92, is not going to resolve the deficit question. It is just to get it into a situation where the basic fiscal structure is no longer deteriorating.

The problem is that by taking an eight- to ten-year period to simply stop the deterioration in debt to GDP or the basic fiscal structure is a less than adequate response. In the face of a serious financial problem of this nature, I believe a more urgent reduction of the deficit and an earlier alignment of debt growth with debt service capacity would make a lot of sense.

Mr. Warner: It has been suggested that the social envelope is one area where we can reduce spending.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): We are off the topic. We are dealing with a tax reform, not the general economic condition of the government. I agree with a great number of things that are said, but we have the Chamber of Commerce saying they like our tax measures but do not want to pay the taxes because they are somehow special. Let us deal with the taxes and then worry about the social envelope.

Mr. Warner: I have a feeling what we are talking about also involves taxes, Mr. Chairman.

Mr. Mackness: Mr. Chairman, I think if you are dealing with a problem, it is important to put it into perspective. I believe there is no tax system in the world which could not be improved. I think having an extremely sophisticated extraction system for taxes is an admirable goal. However, to keep one's perspective clear, when you are spending 30% and 40% more than you are taking in, it is not obvious that your first priority might be the sophistication of the extraction system. The more important priority might have to do with the fact that you are spending 30% or 40% more than you are taking in.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): I think you are absolutely correct, but the nuts of this particular exercise is the extraction system. Perhaps we should be looking at where we spend it, but this committee has no authority to change the monetary or fiscal policy of the government. Our job is to look at the extraction system proposed in the white paper and determine if we should carry on with this proposal or some other proposal, bearing in mind we are out to raise revenue, not to save expenditures.

[Traduction]

dire que c'était déjà énorme étant donné la dimension des déficits qui en ont automatiquement découlé.

Tout cela nous porte à croire qu'il vaudrait mieux rééquilibrer plus rapidement le budget, non pas seulement par impatience, mais parce qu'il faudra autrement dix ans. Le but n'est pas d'éponger le déficit, seulement de le ramener au niveau du PNB. Même en rééquilibrant la dette, qui s'accroît depuis des années beaucoup plus rapidement que le PIB et notre capacité de la rembourser, nous ne résoudrons pas le problème du déficit. Nous ne ferons que freiner la détérioration de la structure fiscale.

Le problème est qu'on ne peut prendre huit ou dix ans seulement pour freiner la détérioration du ration dette-PIB. Devant un problème financier aussi grave, il serait beaucoup plus censé d'après moi de réduire rapidement le déficit et de réduire le taux de croissance de la dette en fonction de notre capacité d'en assurer le service.

M. Warner: On a dit que l'enveloppe sociale était un domaine où nous pouvions réduire les dépenses.

Le président suppléant (M. Attewell): Nous nous écartons du sujet. Nous traitons de la réforme fiscale et non de la situation économique générale du gouvernement. Je suis d'accord avec bon nombre des choses qui ont été dites, mais les représentants de la Chambre de Commerce nous disent aimer nos mesures fiscales tout en voulant être exemptés parce qu'ils représentent supposément un cas unique. Parlons d'abord de la fiscalité et passons ensuite à l'enveloppe sociale.

M. Warner: J'ai l'impression que cela touche aussi la fiscalité, monsieur le président.

M. Mackness: Monsieur le président, lorsqu'on aborde un problème, il importe de le placer dans son contexte. Je crois qu'aucun régime fiscal au monde n'est pas susceptible d'être amélioré. Chercher à avoir un système de perception d'impôt parfait est un objectif admirable. Toutefois, lorsqu'on dépense 30 à 40 p. 100 de plus qu'on ne perçoit, il n'est pas sûr qu'il faille s'attaquer d'abord au perfectionnement du système. La priorité devrait peut-être être le déséquilibre entre ces dépenses et les rentrées.

Le président suppléant (M. Attewell): Vous avez entièrement raison, mais l'objet de notre étude est justement le système de perception. Il faudrait peut-être se pencher sur la distribution des dépenses, mais notre Comité n'est nullement autorisé à modifier la politique monétaire ou fiscale du gouvernement. Nous sommes chargés d'étudier le système de perception proposé dans le Livre blanc et de décider s'il y a lieu de le conserver tel quel ou de l'amender, en n'oubliant pas que nous nous occupons ici des recettes et non des dépenses.

[Text]

[Translation]

• 1105

Mr. de Jong: Well, on the tax expenditure part of the budget, the part that does not show, tax expenditure, because of special tax considerations, is that major hidden part of the financial statement of this country. That surely also plays a role in creating the type of deficit we have, and it is one aspect that gets conveniently forgotten.

In terms of trying to reduce our deficit, has the chamber any suggestions on what the government can do to attempt to corral what some estimate as up to \$35 billion or \$38 billion in unused business losses and tax credits that are still out there in the system that could wipe out any revenue source from the corporate tax for the next two or three years? Have you any constructive suggestions on how the government should deal with that problem?

Mr. Robert Turner (Member, Taxation, Canadian Chamber of Commerce): Firstly, many of those losses are actual real cash losses; they are not figments. The economy in the past went through a recessionary stage. The previous government's projections as to government revenues and expenditures suffered in part through the recession, but businesses bled even more, in the sense that although business is required to pay tax as profits are earned, and sometimes in advance of earning profits, business is also in a position that once a loss is incurred it may have to fund 100% of the loss. This is a problem not only for government; it is a problem for business.

One of our recommendations is that the government, which proposed to consider a loss transfer system to help business cope with the problem of its losses, has not acted on that, and we have recommended from a constructive point of view that the government do act in such a manner that business can go back and share some of the downside as well as having shared the upside.

Mr. de Jong: So you are suggesting that rather than the government attempting to corral some of those unused losses out there and prevent them from being moved around and transferred to unrelated business enterprises, that you would oppose those moves then.

Mr. R. Turner: No. If you look at the loss transfer system, it was designed to allow losses to move within a corporate group rather than necessarily to unrelated parties. I have no quarrel with the government curtailing abuse and unfair transfers of losses to unrelated parties. However, we recommend that the government not curtail the legitimate movement of losses within corporate groups that have suffered those losses.

Mr. Warner: Mr. Mackness, perhaps just to wind down what we were speaking of earlier, you were certainly emphasizing the importance of us maintaining as much revenue coming in as possible, and also dealing as quickly as possible with the debt problem we have. It is a delicate balance. I know that when you are part of a 17-member committee, you get recommendations that are fairly

M. de Jong: Les dépenses fiscales, l'élément qui ne paraît pas, pour certaines raisons, représentent le principal secteur occulté du bilan de notre pays. Cet élément joue aussi un rôle dans la progression du déficit, et c'est un aspect qu'il est commode d'oublier.

Pour ce qui est de réduire le déficit, la Chambre de Commerce a-t-elle des suggestions à nous faire sur la façon dont le gouvernement pourrait enrayer l'effet des pertes et crédits d'impôts non utilisés par les entreprises et qu'on estime à 35 ou 38 milliards de dollars et qui pourraient éliminer toute recette venant de l'impôt sur les sociétés pendant encore deux ou trois ans? Comment le gouvernement pourrait-il s'attaquer à ce problème d'après vous?

M. Robert Turner (membre, Impôt, Chambre de Commerce du Canada): Premièrement, une bonne partie de ces pertes sont des pertes réelles et non pas des pertes théoriques. L'économie a traversé une récession dans le passé. Les prévisions du gouvernement précédent quant à ses recettes et ses dépenses ne se sont pas réalisées à cause de cette récession, mais les entreprises en ont encore plus souffert car bien qu'elles soient tenues de verser de l'impôt sur leurs bénéfices, elles doivent souvent éponger à 100 p. 100 leurs pertes. Ce n'est pas seulement le problème du gouvernement, mais aussi des entreprises.

Le gouvernement avait proposé d'envisager un système de transfert des pertes afin d'aider les entreprises à faire face à ce problème, mais il a omis de le faire jusqu'à maintenant, et nous recommandons qu'il prenne une telle mesure afin que les entreprises soient épaulées, lorsqu'elles accusent des pertes, vu qu'elles contribuent pour leur part lorsqu'elles réalisent des bénéfices.

M. de Jong: Vous vous opposeriez donc à ce que le gouvernement tente d'empêcher que ces exemptions non utilisées soient transférées à des activités tout à fait indépendantes.

M. R. Turner: Non. Le système de transfert des pertes permettrait le déplacement des pertes au sein d'une même entreprise plutôt qu'à des parties non intéressées. Je ne vois pas d'objections à ce que le gouvernement mette fin aux abus et aux transferts de pertes injustifiées à des parties non intéressées. Toutefois, nous recommandons que le gouvernement n'empêche pas le mouvement légitime des pertes au sein d'une entreprise ayant subi des pertes.

M. Warner: Monsieur Mackness, pour conclure ce dont nous parlions plus tôt, vous soulignez l'importance de maintenir les recettes à leur plus haut niveau, et de résoudre le plus tôt possible le problème de la dette. C'est un équilibre difficile à atteindre. Il est toujours difficile de concilier les recommandations venant de comités composés de 17 membres. Je crois que le gouvernement

[Texte]

difficult to bring forward and be consistent. I think we share your view as a government that we have a serious problem, and we would like to see the debt problem dealt with as quickly as possible.

In your proposal here, you are suggesting that we postpone the telephone tax. I am not sure if that is really consistent with what you are saying. Obviously we need revenue now, and we are looking at different areas and we are trying to spread out where we get the revenue now until we have a chance to bring in sales tax reform. You are saying that you want sales tax reform as soon as possible as well. There is a little inconsistency here, I believe.

• 1110

Mr. Mackness: I put it this way, Mr. Warner. It is a question of whether the books are put back into line by hauling back on spending or raising taxes.

Earlier government commitments to re-establish a fiscal balance on the basis of expenditure control and not by raising taxes were absolutely in the correct direction. There has been some slippage on that and I think it creates a degree of apprehension.

If we look at the basic structure proposed now for fiscal 1987-88, that fiscal structure shows that from 1984-85, when the government launched this program, budgetary expenditures will have been cut by 1.5% of GDP. This represents the strongest or largest fiscal retrenchment or spending retrenchment since World War II and I think it is an admirable performance.

However, on the other side, the budgetary revenues relative to GDP will have risen by 1.6%. That is a dead split even. Half of the deficit reduction is on account of expenditure control. The other half is because of increased taxes.

Mr. Warner: Yes, but I think you have to recognize the fact we implemented a system that over a period of four or five years was going to weigh heavily on reducing expenditures and not relying on taxes to that same extent.

Mr. Mackness: Anyone who has watched fiscal projections for a period of time... there is a lot of slippage. You cannot be precise, but there is a degree of apprehension. I think the chamber's position would be that we would encourage the government to stand fast in the commitment, to rectify the fiscal imbalance, largely on the basis of expenditure control. Given the fact that to date, and up to the end of this fiscal year, it is currently projected that half of the reduction in deficit will come from tax increases relative to GDP, this would certainly lead the chamber to believe every effort should be directed toward the question of getting this balance, largely on the fiscal side, on expenditure reduction rather than tax increases, so that when the chamber points to some areas where there could be less of a burden on the tax side, and indeed flag areas where there is still room in the opinion of the chamber for greater expenditure control, we would encourage the government in that direction.

[Traduction]

partage votre opinion là-dessus et souhaiterait résoudre le plus rapidement possible le problème de la dette.

Vous recommandez ici que nous retardions la taxe sur les services téléphoniques. Je ne suis pas sûr que cela soit conforme à ce que vous dites par ailleurs. Il est évident que nous avons besoin d'augmenter nos recettes maintenant, et nous envisageons différentes façon de le faire jusqu'à ce que nous ayons eu l'occasion de réformer la taxe de vente. Vous dites souhaiter également une réforme de la taxe de vente le plus rapidement possible. Il me semble que c'est un peu contradictoire.

M. Mackness: Voilà comme je le conçois, monsieur Warner. Il s'agit de savoir si le budget sera rééquilibré en freinant les dépenses ou en haussant les impôts.

Le gouvernement avait eu tout à fait raison de s'engager au départ à rééquilibrer le budget en contrôlant les dépenses plutôt qu'en augmentant les impôts. Il s'est quelque peu écarté de cet engagement et cela suscite des appréhensions.

En effet, la structure fiscale montre que depuis 1984-1985, année où le gouvernement a lancé ce programme, les dépenses budgétaires ont été réduites de 1.5 p. 100 du PIB. Il s'agit de la plus importante réduction des dépenses fiscales depuis la Deuxième guerre mondiale, et c'est une performance admirable.

Toutefois, d'autre part, les recettes fiscales ont augmenté de 1.6 p. 100 du PIB. C'est donc égal. La moitié de la réduction du déficit peut être attribuée au contrôle des dépenses, et l'autre moitié à une hausse des taxes.

M. Warner: Oui, mais vous devez reconnaître que nous avons mis en place un système qui devait surtout entraîner une réduction des dépenses plutôt qu'une hausse des taxes sur une période de quatre ou cinq ans.

M. Mackness: Mais si l'on regarde les prévisions fiscales depuis quelque temps, on s'est beaucoup écarté de cet objectif. On ne peut pas être précis, mais il y a beaucoup d'appréhension. Je dirais que la Chambre de Commerce encouragerait le gouvernement à respecter cet engagement, c'est-à-dire à corriger le déséquilibre fiscal en s'attaquant d'abord aux dépenses. Étant donné que jusqu'à maintenant, et jusqu'à la fin de l'année financière, on prévoit actuellement que la moitié de la réduction du déficit viendra d'une augmentation des impôts, nous sommes portés à croire que tous les efforts devraient être déployés pour réduire les dépenses plutôt que d'augmenter les impôts. Par conséquent, lorsque la Chambre de Commerce signale des possibilités quant à l'allègement du fardeau fiscal et à un meilleur contrôle des dépenses, nous encourageons le gouvernement à suivre nos recommandations.

[Text]

Mr. Warner: Thank you.

Mr. Saba: You mentioned the 10% telecommunications tax. That will create some problems; it will add to costs and add to complexities. That is why, in a sense, we are saying it is important to accelerate the introduction of phase two.

Mr. Warner: You are going to get that tax in phase two.

Mr. Saba: No, we are saying to put phase two in as soon as possible. We think phase two would be a much more equitable system to have in place as opposed to the temporary increases in the telecommunications tax, the movement from the manufacturing end to the marketing end. That also creates another range of problems.

Instead of complicating and making more difficult the present manufacturer sales tax system, we are saying you can raise those additional revenues by putting in place a simpler and more effective sales tax regime according to the national—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Can you think of a sales tax we could impose that was simpler than the telecommunications tax? We only have three or four companies to act as our tax collectors in the whole country. The bills are sent to the businesses. The telephone companies collect the tax for us and remit it. It is very little overhead to us and a very large revenue in proportion to overhead. What could be simpler?

Mr. Saba: It may be simpler, but is it effective, is it efficient?

The Acting Chairman (Mr. Attewell): It is effective and efficient too.

Mr. Saba: What problems does it create? Will they be passed on directly to consumers? You are creating some potential problems, which can be eliminated or not even confronted, with the early introduction of the sales tax.

We can go into further detail on some of the immediate problems we will confront with some of the interim measures, if you wish. I know that Art Murcott has some numbers, if you want to pursue that angle right now.

• 1115

The Acting Chairman (Mr. Attewell): I just raise the issue that if that is the simplest one there is. . . You are talking about simplicity. Heavens—

Mr. Saba: Well, that is only one aspect.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): —there is almost the most efficient extraction of money possible in the telecommunications act.

Mr. Saba: But there are complications that ensue from there.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): It is simple. It is efficient. Everybody understands it. It is bang, and it produces well over \$1 billion in revenue and that enables us to make some tax cuts to individuals. You were

[Translation]

M. Warner: Merci.

M. Saba: Vous avez mentionné la taxe de 10 p. 100 sur les télécommunications. Elle entraînera des problèmes, elle augmentera les coûts et compliquera les choses. C'est pourquoi nous disons en un sens qu'il importe d'accélérer l'entrée en vigueur de la phase II.

M. Warner: On aura cette taxe dans la phase II.

M. Saba: Non, nous croyons qu'il faut amorcer la phase II dès que possible. Nous croyons que ce serait un système beaucoup plus équitable plutôt que ces augmentations temporaires de la taxe sur les télécommunications, ce transfert du secteur de la fabrication à celui de la commercialisation. Elle crée aussi toutes sortes de problèmes.

Plutôt que de compliquer la taxe de vente actuelle à la fabrication, nous estimons que vous pouvez percevoir ces recettes supplémentaires en mettant en place un régime de taxe de vente plus simple et plus efficace, selon. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Pouvez-vous songer à une taxe de vente plus simple que la taxe sur les communications? Il suffit de demander à trois ou quatre sociétés de percevoir cette taxe en notre nom. Les factures sont envoyées directement aux entreprises. Les sociétés de téléphone perçoivent la taxe et nous la remettent. Cela ne nous coûtera rien et les recettes seront considérables. Qui a-t-il de plus simple?

M. Saba: C'est peut-être plus simple, mais est-ce efficace?

Le président suppléant (M. Attewell): C'est aussi efficace.

M. Saba: Quels problèmes cela va-t-il entraîner? Retomberont-ils finalement sur les consommateurs? Vous allez créer des problèmes que l'on pourrait éviter facilement en mettant l'introduction de la taxe de vente.

Nous pouvons vous donner plus de détail sur les problèmes immédiats que causeront ces mesures temporaires. Je sais que Art Murcott a des chiffres là-dessus, si vous souhaitez continuer dans cette veine.

Le président suppléant (M. Attewell): Je dis seulement que s'il s'agit de la façon la plus simple. . . Vous voulez de la simplicité. Eh bien. . .

M. Saba: Ce n'est qu'un aspect.

Le président suppléant (M. Attewell): . . . la Loi sur les télécommunications permet de percevoir cette taxe de la façon la plus efficace.

M. Saba: Mais il y a des complications qui en découlent.

Le président suppléant (M. Attewell): C'est simple. C'est efficace. Tout le monde le comprend. On peut l'imposer du jour au lendemain et augmenter nos recettes de 1 milliard de dollars ce qui nous permettra de réduire

[Texte]

complaining about efficiency and simplicity. Heavens, this is certainly efficient and simple.

Mr. Saba: But it also has distortions.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): I cannot think of a simpler or more efficient tax.

Mr. Saba: Well, there are some other distortions, I think, which Mr. Murcott might want to address.

Mr. Art Murcott (Member, Taxation Committee, Canadian Chamber of Commerce): I think one of the issues here—and I will stay on telecommunications for a moment—is the issue of stability, Mr. Chairman. It may be very convenient and a quick revenue-producer to tax telecommunications. But the essence of that tax under the phase two tax reform... business is going to ask the question if that is going to be a pass-through tax. Will it be in the multi-stage tax, or is that going to be excluded? What is the cost of that tax to business? There are so many unanswered—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): That is a question eventually of phase two. But I raised the issue as a question of simplicity and effectiveness and a cost-efficient method of extracting money from the business community.

Mr. Murcott: You are asking, Mr. Chairman, the business community for a judgment on phase two, yet the interim measures are so weighted, how can you get an effective response to our attitude on phase two with issues such as the related company rulings and the telecommunications tax? They are interlinked. I think we need to know and have some definitive policy if we are going to introduce a telecommunications tax. Will that be a pass-through tax under phase two? If not, it is an additional cost that business is going to have to absorb.

If I may proceed, as I read the transcripts of the discussions you had with the Department of Finance and Revenue Canada last week, I think you have been briefed extremely well on the problems with the interim sales tax measures. The constituency on this problem is pretty extensive, because Revenue Canada indicated last week there are 3,000 to 4,000 companies involved in the related company rules. I find it very difficult to relate 3,000 to 4,000 companies and the \$260 million they estimate that particular tax move will bring the government. I think that is a dramatically underestimated number. Just doing some simple mathematics on the thing, I think the magnitude of that number, the revenue the government could obtain from that particular move, could be four times the \$260 million the department estimates.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): In other words, you think we are underestimating revenue there.

Mr. Murcott: Very, very significantly in this particular move. I think the major issue here is that it really is contrary to every commitment of the staged tax reform to be fair and neutral, because this is a proposal that is

[Traduction]

l'impôt des particuliers. Vous vous plaigniez du manque d'efficacité et de simplicité. Eh bien, voilà une taxe simple et efficace.

M. Saba: Mais elle entraîne aussi des perturbations.

Le président suppléant (M. Attewell): Je ne peux songer à une taxe plus simple ou plus efficace.

M. Saba: Il y a d'autres aspects dont M. Murcott voudra peut-être parler.

M. Art Murcott (membre, Comité de l'imposition, Chambre de Commerce du Canada): Un des aspects ici—et je parlerai des télécommunications pendant un instant—est celui de la stabilité, monsieur le président. Taxer les télécommunications est peut-être une façon fort commode et rapide d'augmenter ces recettes. Mais le milieu des affaires se demande si cette taxe ne se répercutera pas ailleurs. Fera-t-elle partie de la taxe multistade ou en sera-t-elle exclue? Combien coûtera cette taxe aux entreprises? Il y a tellement de questions sans réponses...

Le président suppléant (M. Attewell): Tout cela dépend finalement de la phase II. Je disais simplement que c'était une façon simple, efficace et rentable d'obtenir de l'argent des entreprises.

M. Murcott: Monsieur le président, vous demandez au milieu des affaires de juger de la deuxième étape, mais comment pourrait-on le faire lorsqu'on est confronté à des mesures transitoires aussi importantes que la règle des sociétés liées et la taxe sur les télécommunications? Elles sont interdépendantes. Il faut avoir une politique précise avant de mettre en place une taxe sur les télécommunications. Cette taxe sera-t-elle incluse dans la deuxième étape? Autrement, il s'agit d'un coût supplémentaire que devront absorber les entreprises.

Si vous me permettez de poursuivre, j'ai lu la transcription de vos entretiens avec le ministère des Finances et Revenu Canada la semaine dernière, et je crois que vous avez été fort bien renseignés sur les problèmes que posent les mesures transitoires. Ce problème touche une clientèle très large car les gens de Revenu Canada ont signalé la semaine dernière que la règle des sociétés liées touchait 3,000 à 4,000 sociétés. Il est très difficile de concilier ce chiffre de 3,000 à 4,000 sociétés au montant de 260 millions de dollars que le gouvernement doit tirer de cette taxe. J'estime que ce montant est grandement sous-estimé. En faisant un calcul simple, on voit que le gouvernement pourrait en fait tirer quatre fois le montant de 260 millions que prévoit le ministère.

Le président suppléant (M. Attewell): Autrement dit, vous pensez que nous sous-estimons de beaucoup les recettes à ce titre.

M. Murcott: De beaucoup dans ce cas-ci. Ce qui importe surtout, est que cette mesure va à l'encontre de l'engagement qui a été pris quant à la justice et à la neutralité de toute réforme de la taxe de vente, car cette

[Text]

aimed at a particular segment of the business community in Canada. The related companies, as well as Canadian entrepreneurs, make a very significant contribution to the Canadian economy. The multinationals that have come into this country with their product mandates are now going to be discriminated against. As you were advised last week by the department, the importers are not to be neutralized, but in this interim stage are going to have... the imported product is going to have another significant tax advantage. The numbers, if the department would re-examine them, are very, very much more significant than \$260 million.

• 1120

I think it is a very untimely application of a tax. I am only aiming at the application of the tax, because it moves totally from the fair market value concept that has been in the tax field to one of related companies, what is your relationship with the exporter. I do not know how we deal with a tax in that type of structure. In fact, I do not even understand how Revenue Canada is going to have the staff to administer it. It is a very, very difficult administration for them, moving away from the fair market value. But it really is going to significantly—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): How do you mean moving away from fair market value? What they are doing is taxing the marketing arm or the importer at his point of sale instead of taxing the goods as they cross the border at the declared border price. What is the difference?

Mr. Murcott: The difference is that—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): The difference is that instead of having the customs guys collect the sales tax at the border, we collect them at the marketing company's point of sale price.

Mr. Murcott: But if the marketing company happens to be selling to the end-user, which is the case in many, many instances, they are going to be paying federal tax, that Canadian-related manufacturer, at the final sales price; whereas the importer—importing product and selling—is going to be paying at the border. There could be a 50% difference in the amount of tax collected.

Mr. R. Turner: It is not solely an import issue. It also applies to a domestic manufacturer who also distributes his own product and that—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): It is deliberately designed to cover the whole of the Vanguard case.

Mr. R. Turner: But that Canadian manufacturer is going to be disadvantaged compared with the foreign manufacturer of the same product who sells the product to a Canadian distributor who is unrelated. It is more than just a cross-border issue here.

What the chamber is taking issue with, Mr. Chairman, is that for several years various federal governments have identified inequities and problems with the federal tax system, and every time the issue of federal sales tax reform

[Translation]

proposition vise un secteur particulier du monde des affaires au Canada. Les sociétés liées, comme les entrepreneurs canadiens, contribuent de façon très importante à l'économie canadienne. Les multinationales qui sont venues investir dans notre pays feront maintenant l'objet d'une discrimination. Comme vous l'ont dit la semaine dernière les représentants du ministère, pendant la période de transition, les importateurs seront considérablement avantagés du point de vue fiscal. Le montant en cause, si le ministère voulait bien le revoir, dépasse de très loin 260 millions de dollars.

C'est l'application de cette taxe qui est très mal conçue. En effet, on s'écarte tout à fait du concept de juste valeur marchande qui existait depuis toujours à un concept de sociétés liées, c'est-à-dire des liens de la société avec l'exportateur. Je ne vois pas comment on pourra appliquer une taxe dans cette situation. En fait, je ne vois pas comment Revenue Canada disposerait du personnel nécessaire pour l'administrer. Ce sera extrêmement difficile car on s'écarte du concept de juste valeur marchande. Ce sera considérablement...

Le président suppléant (M. Attewell): Pourquoi dites-vous que l'on s'écarte de ce concept? On ne fait que taxer l'importateur au point de vente plutôt que de taxer les marchandises lorsqu'elles traversent la frontière au prix déclaré. Quelle est la différence?

M. Murcott: La différence est que...

Le président suppléant (M. Attewell): Seulement que nous percevons la taxe au point de commercialisation plutôt qu'à la frontière.

M. Murcott: Mais si cette société de commercialisation vend à l'utilisateur final, ce qui est très souvent le cas, la taxe fédérale sera imposée sur le prix de vente final aux fabricants canadiens alors que l'importateur ne versera la taxe qu'à la frontière. Il pourrait s'agir d'une différence de 50 p. 100.

M. R. Turner: Il ne s'agit pas seulement de l'importation. Cela s'applique aussi aux fabricants canadiens qui distribuent son propre produit et qui...

Le président suppléant (M. Attewell): On veut justement englober tous les éléments de l'affaire Vanguard.

M. R. Turner: Mais le fabricant canadien sera défavorisé par rapport au fabricant étranger du même produit qui vend ce produit à un distributeur canadien non lié. Il ne s'agit pas seulement de l'importation.

Monsieur le président, nous nous plaignons du fait que, depuis plusieurs années, différents gouvernements fédéraux ont identifié les injustices et les problèmes de la taxe de vente fédérale, pour simplement en retarder la

[Texte]

is addressed it is postponed for further study and reflection. In the interim, measures are brought on as a patchwork applied to a system that has already been identified as inequitable. We are concerned that what we are doing is compounding the inequities rather than solving them. We are encouraging the government to get on with phase two and solve the inequity.

As far as the communications tax, for example, yes, it is a very effective extractor. However, if it is there for one year, we have a number of collectors define telecommunications. How does it affect the satellite supplier, CNCP? Does it go beyond the telephone? We have to distinguish between basic service for residential use and basic service for business use because the latter is taxed whereas the former is exempt. All long distance charges are taxed. So we have to develop accounting systems and billing systems. We put them in and 12 months later we are told they have changed the system again. That does not lead to stability. It may be a very effective extractor but, once again, it is a patchwork solution to a fundamental problem. We would like to see that problem addressed and solved as soon as possible.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): There is no question about it. The sales tax change, moving some people to the wholesale level and the related company taxation system, is exceptionally complicated and does create some problems. I think we are going to be holding two days of hearings with the companies involved in that issue. I think Motorola is one of them who is scheduled to appear.

Mr. Murcott: As you can imagine, Mr. Chairman, I am speaking for 3,000 to 4,000 constituents this morning.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): I appreciate that.

Mr. Murcott: You are clear on that.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): But that is a pretty difficult issue and we would appreciate any suggestions that might solve the interim problem. The ministry has advised that as a result of the Vanguard case there is some \$2 billion of revenue at stake without some changes. While it may cause some problems, the effect of the case caused the problems and now we have \$2 billion of revenue at stake and we have to look at that one too.

Mr. R. Turner: With due respect, Mr. Chairman, I do not think the case has caused the problem. The distribution company evolved as a solution to the inequity in the tax system.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): All right. The fact of the matter is we have \$2 billion worth of revenue at stake and we do not have a national sales tax in place. We have to pay our bills and you are suggesting that we reduce the deficit. If you have some methods that we can

[Traduction]

correction par une autre étude. Entre temps, des mesures transitoires sont appliquées à un système dont on a déjà reconnu l'injustice. Nous craignons que ceci ne fasse qu'accroître ces injustices plutôt que de les résoudre. Nous encourageons donc le gouvernement à passer à la deuxième étape et à corriger cette injustice.

Par exemple, il est vrai que la taxe sur les communications est une façon très efficace d'obtenir de l'argent. Toutefois, il faut avoir une définition de télécommunication. Qu'en est-il du fournisseur de satellite, le CNCP? Est-ce que cela va au-delà du téléphone? Il faut établir une distinction entre le service résidentiel de base et le service commercial de base car le dernier est taxé tandis que le premier est exempté. Tous les appels interurbains sont taxés. Il faut donc mettre au point de nouveaux systèmes de comptabilité et de facturation. Nous les installons et douze mois plus tard on nous dira que le système a encore changé. Cela ne favorise pas du tout la stabilité. C'est peut-être un mécanisme très efficace, mais, ce n'est qu'une solution partielle. Nous aimerions que le gouvernement s'attaque au problème vraiment fondamental dès que possible.

Le président suppléant (M. Attewell): C'est certain. Il est vrai que de passer au niveau de grossiste et d'imposer une taxe aux sociétés liées est un système extrêmement compliqué qui crée certains problèmes. Je crois que nous allons tenir deux jours d'audiences avec les sociétés intéressées. Je crois que Motorola doit comparaître.

M. Murcott: Comme vous le voyez, monsieur le président, je parle au nom de 3,000 à 4,000 entreprises ce matin.

Le président suppléant (M. Attewell): Je comprends.

M. Murcott: C'est clair.

Le président suppléant (M. Attewell): Mais c'est une question fort complexe et nous vous serions reconnaissants de toute suggestion nous permettant de résoudre le problème des mesures transitoires. Le ministère nous a informé que par suite de l'affaire Vanguard, environ 2 milliards de dollars de recettes seraient en jeu en l'absence de changements. Même si cela peut poser certaines difficultés, le résultat reste que 2 milliards de dollars en recettes fiscales sont maintenant en jeu et qu'il faut se pencher sur cette question.

M. R. Turner: Sauf votre respect, monsieur le président, je ne pense pas que cette affaire soit à l'origine du problème. Cette compagnie de distribution a réussi à trouver une parade à l'inégalité du régime fiscal.

Le président suppléant (M. Attewell): D'accord. Il reste quand même que deux milliards de dollars de recettes fiscales sont en jeu et que nous n'avons pas de taxe de vente nationale en place. Nous avons des factures à payer et vous nous recommandez de comprimer le déficit. Si

[Text]

recommend to the Minister that will take some of the inequities and sting and bite out of the revenue-raising measure without reducing the revenue raised, we would appreciate hearing from you.

Mr. Murcott: Mr. Chairman, are you indicating that the presentations the departments made to you last week are now talking about a \$2 billion sum versus the \$268 million they put in the white paper?

The Acting Chairman (Mr. Attewell): No. The effect is that there is an increase in revenue from the white paper, but the proliferation of marketing companies that would instantly appear without a change would impair so much revenue that we would be faced with a very dramatic reduction in the sales tax.

Mr. Cassidy: I welcome the witnesses and apologize for not being here when you initially made your proposal. I will go through two or three points and then come to the ones that I want to make.

With respect to the move of the tax to the wholesale level, as you know, this was brought in—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Could I ask you to let Aileen lead? She has been here all morning and has to leave right away.

Mr. Cassidy: Oh, I beg your pardon. Certainly, because I came in after her. By all means.

Miss Nicholson: Thank you, Michael.

I just have one or two questions that I would like a little more information on, or at least I would like you to develop your arguments on. One relates to the change in deductions for meals. I know on page 14 of your brief, you give the reasons why you think this should be dropped. I heard another view from the insurance industry, who were not fighting that because they did agree that there was an element of personal consumption in it. Can you develop a little more why you would oppose this?

I know you have given two reasons on page 14. You have claimed that it is discriminatory as between public and private sector and you claim that it will be hard on the restaurant sector but frankly, it is a little difficult to justify for those of us who have food banks in our constituencies.

Mr. Saba: If I may, I can give you a very brief answer, Ms Nicholson. We do not want to make a big issue of it. There is certain merit to this rule. We know they have brought it in in the United States. The reason we have included it in our brief, and we do not want to emphasize it as a very important part of our brief, is the complexity it would add to the conduct of business. It just adds another level of complexity and bookkeeping and cost to the business sector.

Yes, we see some rationale for not full 100% deduction. There is a certain personal element and I think we would all agree with that. Our basis for including it in our brief is for simplicity reasons and I am not sure that it

[Translation]

vous avez à faire au ministre des recommandations qui rectifieront les inégalités de cet impôt sans faire baisser les recettes fiscales, nous serions heureux de les entendre.

M. Murcott: Monsieur le président, êtes-vous en train de nous dire que les ministères parlent maintenant d'une somme de 2 milliards de dollars plutôt que des 268 millions de dollars dont il était question dans le Livre blanc?

Le président suppléant (M. Attewell): Non. Le Livre blanc augmente les recettes, mais la prolifération des compagnies de mise en marché qui surgiraient s'il n'y avait pas de changement compromettrait une si grande partie des recettes que les revenus tirés de la taxe de vente connaîtraient une baisse spectaculaire.

M. Cassidy: Je souhaite la bienvenue aux témoins et je les prie de m'excuser de ne pas avoir été là lorsqu'ils ont fait leurs propositions. Je vais parler de deux ou trois points avant d'en venir à ce que je veux dire.

En ce qui concerne l'application de la taxe aux ventes de gros, comme vous le savez, cela a été. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Pourriez-vous laisser Aileen commencer? Elle a été ici toute la matinée et doit nous quitter bientôt.

M. Cassidy: Oh, excusez-moi. Bien sûr, je suis arrivé après elle, je vous en prie.

Mme Nicholson: Merci, Michael.

Il y a deux ou trois choses sur lesquelles j'aimerais obtenir davantage de renseignements ou à tout le moins vous entendre étoffer vos arguments. Il s'agit d'abord de la déduction pour les repas. A la page 14 de votre mémoire, vous dites pourquoi cela devrait être éliminé. Les assureurs sont d'un autre avis parce que, selon eux, il s'agit en partie de consommation personnelle. Pourriez-vous expliquer avec un peu plus de détails pourquoi vous vous y opposez?

Je sais que vous avez donné deux raisons à la page 14. Vous soutenez qu'il y a discrimination entre les secteurs public et privé et que les restaurants en souffriront, mais honnêtement, c'est difficile à justifier pour nous qui avons des banques alimentaires dans nos circonscriptions.

M. Saba: Si vous me le permettez, je vous répondrai en quelques mots, mademoiselle Nicholson. Nous ne tenons pas à en faire un plat. Cette règle a certainement du bon. Nous savons qu'elle a été mise en vigueur aux États-Unis. Nous en parlons, sans insister, dans notre mémoire, à cause de la complexité qu'elle viendra ajouter à nos activités commerciales. Cela représente des opérations de comptabilité et des frais supplémentaires pour les commerçants.

Certes, il est sensé de ne pas accorder une déduction à 100 p. 100. Il y a une dimension personnelle que nous reconnaissons tous. Nous en parlons seulement dans le but de simplifier les choses, et je ne suis pas convaincu

[Texte]

would generate significant revenues for the additional bookkeeping and costs that it would incur.

Miss Nicholson: So if it could be simplified in some way, you do not object to the principle.

Mr. Saba: No, no.

Miss Nicholson: You have also suggested that the government reconsider introducing the new tax treatment of preferred shares. What would you replace that with?

Mr. Saba: Again, in the brief we have not made any specific recommendations on how we would replace it. We addressed the question in the following way. Will the revenue generated from this additional tax be significant and will it be substantial to justify it? Or will it simply create some disincentives in the system? We know there are some problems with the after-tax preferred-share financing scheme. However, it has proven to be an important source of financing for financial institutions in this country.

• 1130

The Acting Chairman (Mr. Attewell): The banks, life insurance companies, and trust companies pay no income tax.

Mr. Saba: Yes, there are specific provisions in the white paper that increase the load on those financial institutions. We have not questioned it. We just wonder whether the removal of preferred-share financing will have an impact on financing flow. I do not know if anybody else has anything to add to it.

Mr. R. Turner: You go back to this preferred-share financing and the avoidance of tax. You go back to the latter part of the 1970s when the problem was first addressed. The solution was then found to be inadequate. Two years later the rules were changed. Ever since then there have been years of increasing complexity in trying to address this issue.

We are concerned that the current proposals in effect do away substantially with all preferred-share financing. I know there is a *de minimis* rule, but what I think has been lost in the clouds of tax abuse in addressing it is that preferred shares do play a legitimate part in financing business. We are concerned that by attempting to address the problem in this manner, we have compounded it and perhaps lost sight of the real reason for having preferred shares in existence.

We acknowledge there is a revenue problem. We acknowledge the government's right to deal with the revenue problem. However, we are just standing up and saying to hold off a little bit on this complexity and let us not altogether do away with the effectiveness of preferred-share financing.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): The real problem is that people can pay dividends without paying corporate

[Traduction]

que cela créerait des recettes suffisamment importantes par rapport aux frais et aux écritures supplémentaires que cela entraînerait.

Mme Nicholson: Donc on pourrait la simplifier d'une manière ou d'une autre mais vous, vous ne vous y opposez pas en principe.

M. Saba: Non, non.

Mme Nicholson: Vous avez aussi suggéré au gouvernement de réfléchir à nouveau avant d'appliquer le nouveau régime d'imposition des actions privilégiées. Comment le remplacerez-vous?

M. Saba: Encore une fois, notre mémoire ne contient pas de recommandations précises sur la façon de le remplacer. Voici comment nous nous y sommes pris. Les recettes tirées de cette taxe supplémentaire seront-elles suffisamment importantes pour la justifier? Ou ne s'agira-t-il que d'obstacles supplémentaires? Nous savons que le financement en franchise d'impôt pose certaines difficultés. Néanmoins, cette méthode s'est avérée être une source importante de financement pour les établissements financiers du pays.

Le président suppléant (M. Attewell): Les banques, les compagnies d'assurance-vie et les compagnies de fiducie ne paient aucun impôt sur le revenu.

M. Saba: Oui, il y a des dispositions précises dans le Livre blanc qui alourdissent le fardeau de ces établissements financiers. Cela, nous ne l'avons pas remis en question. Nous nous demandons seulement si la suppression du financement en franchise d'impôt aura des répercussions sur les activités de financement. Je ne sais pas si quelqu'un a quelque chose à ajouter.

M. R. Turner: Revenons à la question du financement en franchise d'impôt et à l'évasion fiscale. Reportons-nous à la fin des années 1970 lorsqu'on s'est attaqué au problème pour la première fois. Par la suite, on a constaté que la solution était imparfaite. Deux ans plus tard, les règles ont été changées. Depuis, les solutions proposées n'ont cessé de se compliquer d'année en année.

Ce qui nous préoccupe, c'est que les propositions actuelles font disparaître la plus grande partie du financement en franchise d'impôt. Je sais qu'il y a la règle *de minimis* mais en cherchant à tout pris à corriger le problème de l'évasion fiscale, on a oublié que les actions privilégiées jouent un rôle légitime dans les activités de financement. À tenter de corriger la difficulté de cette façon, je crains que nous l'ayons grossie et que nous ayons perdu de vue la raison d'être des actions privilégiées.

Nous reconnaissons qu'il y a un manque à gagner. Nous reconnaissons que le gouvernement a le droit de se pencher sur ce problème. Nous vous recommandons seulement d'y mettre un bémol et de ne pas faire disparaître tout à fait ce mode de financement qui a montré son efficacité.

Le président suppléant (M. Attewell): La vraie difficulté, c'est que les sociétés peuvent verser des

[Text]

tax. The answer is to somehow rearrange the corporate tax system so you could not pay dividends unless you paid appropriate corporate tax to justify the payment of the dividend. Then you would solve the problem.

This matter did come up in our hearings in June. We are still talking to the department about it. This is really where the problem arises.

Mr. R. Turner: This is one of many solutions I believe were considered. We are not convinced it is the best because we are concerned about the side-effects of it. There are many recipients and investors in preferred shares who are temporarily tax exempt—for example, pension plans. There are non-residents who we may want to have investment in preferred-share financing as opposed to investing in bonds or common stock of our business enterprises.

Miss Nicholson: Thank you.

Mr. Cassidy: I would like to begin by asking witnesses on the question of moving to tax at the wholesale level. I think what you are saying—and I think that the CFIB said much the same—was that there are anomalies in the present situation but that you would prefer to move to stage two, rather than to try to fix the anomalies, because any fix creates as many problems as it solves. This is a fairly perhaps generous question. Is this essentially what you are saying on the question of the move to the wholesale level of tax?

Mr. R. Turner: The multi-stage tax. I think it is a fair statement. We are also saying that in looking ahead and knowing something is going to have to be done at some point, many business contracts are long term. It is very difficult to anticipate and allow for long-term commitments in an uncertain environment as it relates to the sales taxes. Whether sales tax applies or does not apply or how it applies to certain transactions or capital investments that business have to plan now for will have an impact on our business decisions today. We would like to know what the rules are.

Mr. Cassidy: I want to be specific in terms of what this means. If you take a Canadian manufacturer who is competing against an imported product and if the import is being marketed in Canada by a Canadian subsidiary of the foreign company, as is done with Japanese electronics, for example, the Canadian manufacturer has warranty and promotion and distribution costs and so on, which are currently taxed, whereas the marketing company for the foreign product does not bear sales tax on those promotion, warranty, and distribution costs because it pays the tax at the border. Therefore, the Canadian manufacturer's sales tax has been felt to discriminate against domestic production. You are familiar with that argument. Despite that discrimination against domestic production and in favour of imports, you are still in favour of taking no interim action at this time. Is that right?

[Translation]

dividendes sans payer d'impôt. La solution, c'est de réaménager le régime de l'impôt des sociétés de manière à ce qu'il soit impossible de verser des dividendes sans avoir payé l'impôt des sociétés qui justifie le paiement d'un dividende. Là, le problème serait réglé.

Cette question a surgi au moment de nos audiences au mois de juin. Nous en discutons toujours avec le ministère. C'est de là que vient le problème.

M. R. Turner: C'est une des nombreuses solutions, je pense, qui ont été évoquées. Nous ne sommes pas convaincus qu'il s'agisse de la meilleure à cause de ses effets secondaires. Il y a beaucoup d'émetteurs et d'acheteurs d'actions privilégiées qui sont temporairement exemptés d'impôts; je pense aux régimes de retraite. Certains non-résidents préféreront investir dans les actions privilégiées plutôt que dans les obligations ou les actions ordinaires de nos entreprises.

Mme Nicholson: Merci.

M. Cassidy: Je voudrais d'abord demander aux témoins ce qu'ils pensent de l'application de la taxe au niveau du gros. Comme la FCEI, vous dites trouver des anomalies dans le régime actuel. Mais vous préféreriez que nous passions à la deuxième étape plutôt que d'essayer de les corriger parce que, selon vous, les rectifications causent autant de problèmes qu'elles n'en règlent. La question est peut-être, disons, généreuse. Ai-je bien résumé ce que vous pensez du déplacement de cette taxe au niveau du gros?

M. R. Turner: La taxe multi-étapes. Oui, je crois. Je crois aussi que beaucoup d'entreprises essaient de viser le long terme. Toutefois, il est très difficile de concevoir des projets ou de prendre des engagements à long terme tant que l'incertitude plane sur la taxe de vente. Si elle s'applique ou pas, ou si elle s'applique à certaines transactions ou à certaines immobilisations, toutes ces considérations devront être prises en ligne de compte pour prendre des décisions aujourd'hui. Nous aimerions savoir à quoi nous en tenir.

M. Cassidy: Je veux bien savoir ce que cela signifie. Prenons un fabricant canadien dont le produit concurrence un produit importé. Imaginons que l'importation soit commercialisée au Canada par une filiale canadienne de la compagnie étrangère, comme c'est le cas des produits électroniques japonais, par exemple. Le fabricant canadien doit engager des frais pour la garantie, la promotion, la distribution, etc., dépenses qui sont d'ordinaire imposables, tandis que la compagnie de commercialisation du produit importé ne paie aucune taxe sur ces mêmes frais parce qu'elle paie une taxe à la frontière. On a donc estimé que la taxe de vente à la fabrication exerçait un effet discriminatoire sur le fabricant canadien. C'est un argument que vous avez déjà entendu. Malgré cette discrimination en faveur des importations, vous estimez qu'il n'y a toujours pas lieu d'adopter des mesures provisoires dès maintenant, n'est-ce pas?

[Texte]

[Traduction]

• 1135

Mr. R. Turner: I would think we would prefer to get on with stage two as soon as possible, so you do not need the interim measure, because you are already at the final result.

Mr. Murcott: The chamber has been public in terms of its recommendations in endorsing the early introduction of the national multi-stage tax. We choose the multi-stage tax. But in answer to your previous commentary, the complication today in the existing so-called manufacturer's sales tax is directly related to how he distributes his product. If he chooses, and many companies do, to distribute the product directly, then by the nature of the proposals they are now going to have federal sales tax moved to the end selling price.

By comparison, the importer who is importing a competitive product is going to pay federal sales tax at its fair market value at the border. So all his selling costs and warranty costs, which are usually carried by the importer, are going to be excluded from tax, whereas the Canadian manufacturer selling with his own distribution company is going to be taxed at the final selling price. The percentage of additional tax he is going to pay will be directly proportional to his selling costs and his profit and his warranty costs to service that product to the end user; this is a very, very significant sum.

The discrimination and the unsettling effect, as my colleague said, if this interim proposal goes through is going to be very, very difficult for this large number of corporations, because you really will not know how to bid in the long-term contract situation. You could put all the legal caveats in there, but the user will not know what the end cost is going to be; he will be sitting and waiting until stage two is introduced to really know what his true cost is going to be. It is going to create tremendous confusion in the marketplace.

Mr. Chairman, I am pleased to hear that this particular subject is going to be refocused, because there is considerably more homework to be done.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): It is a very, very complicated thing, and it certainly does affect a great number of businesses. So we really would appreciate any suggestions as to how we can preserve the revenue. I do not think really the government is out to get that much new revenue from this. We are prepared to get the revenue from the telecommunications tax. The rest is really efforts to preserve existing revenue.

Mr. Murcott: Mr. Chairman, we want to be responsive in that regard. We understand the charter from the Minister of Finance of coming into these committees is we have to have some revenue-producing suggestions as well. The difficulty we have is knowing what is the right amount of revenue to produce. What is going to be the

M. R. Turner: Nous voudrions que l'on passe à la deuxième étape le plus tôt possible, sans passer par une période de transition, de manière à aboutir directement au résultat escompté.

M. Murcott: La Chambre a réclamé publiquement l'application sans délai de la taxe nationale multi-étapes. C'est là que se trouve notre préférence. Mais pour répondre à votre observation en réserve, le problème de ce que l'on appelle la taxe de vente à la fabrication tient au mode de distribution du produit. S'il est distribué de façon directe, comme beaucoup de compagnies le font, la taxe de vente fédérale serait imposée au prix de vente final.

En comparaison, celui qui importe un produit concurrentiel devra acquitter la taxe de vente fédérale à sa juste valeur marchande à la frontière. C'est donc dire que tous les frais de vente, de garantie, qui sont normalement assumés par l'importateur, seront en franchise de taxe, tandis que le fabricant canadien qui a recours à sa propre compagnie de distribution devra payer la taxe en fonction du prix de vente final. Le pourcentage de cette taxe supplémentaire sera directement proportionnel à ses coûts de vente, son profil, et ses frais de garantie—ce qui lui en coûte pour assurer l'entretien du produit qui est entre les mains du consommateur. Il s'agit là d'une somme très rondelette.

Un très grand nombre de sociétés vont souffrir de cette discrimination et des bouleversements que provoqueraient cette proposition transitoire parce qu'il leur sera impossible de déterminer des projets à long terme. On peut bien mettre toutes les réserves juridiques du monde, mais l'acheteur ne saura pas ce que sera le prix définitif; il va voir venir jusqu'à ce que l'on soit rendu à la deuxième étape pour enfin savoir ce qu'il lui en coûtera. Il y a une confusion terrible sur les marchés.

Monsieur le président, je suis heureux d'entendre que la question sera remise à l'étude parce qu'il reste encore beaucoup à faire.

Le président suppléant (M. Attewell): C'est compliqué à l'extrême, et cela touche effectivement beaucoup d'entreprises. C'est pourquoi nous aimerions beaucoup entendre des suggestions sur la façon dont nous pourrions nous y prendre pour préserver les recettes. Je ne pense pas que le gouvernement cherche vraiment à tirer beaucoup de recettes de cette mesure. Nous sommes prêts à tirer des revenus de la taxe sur les télécommunications. Pour ce qui est du reste, nous cherchons surtout à préserver les recettes actuelles.

M. Murcott: Monsieur le président, nous voudrions bien vous aider. D'après le ministre des Finances, si nous avons bien compris, si l'on vient devant un comité il faut aussi suggérer des façons de produire des revenus. Ce qui est difficile pour nous, c'est de savoir avec exactitude combien de revenus il faut produire. Quel sera l'effet de

[Text]

impact of multi-stage tax? What is going to be deductible, if we talk about the telecommunications tax? We do not want to make recommendations on revenue-producing areas that produce revenue that is not sufficient to the problem. Some of these estimates from the department are very difficult for us to be able to come back and reciprocate with an effective recommendation.

• 1140

Mr. Cassidy: Could I take you up on that? I am a bit upset about what you are saying. You are saying that because you cannot predict exactly how much revenue might be needed or how many particular revenue-creating measures it might create, you are not going to propose any at all. I think that is what I heard you say.

When I look at your brief, I can count about 15 different proposals that would have the effect of reducing revenue. Our staff has suggested these reductions from the proposals in the white paper would cost \$2 billion or more. Under those circumstances, at the very least you might have suggested where there were \$2 billion of revenues to offset those areas where you are suggesting changes.

I am sure you considered this matter. You decided not to put these revenue-creating measures in your brief. Would you care to say what the revenue-creating measures might be?

Mr. Murcott: We have heard three different numbers in connection with the interim sales tax issues. We have heard \$2 billion and \$268 million of additional revenue to the government. That is in the white paper. We have heard the the impact of the implications of a telecommunications tax and what stage two tax would really bring to the government. The difference between those numbers is very great.

Mr. Cassidy: With respect, I still think you are copping out. You have recommended the 10% telecommunications tax not be imposed.

Mr. Herrick: No, we did not. We said to reconsider it.

Mr. Cassidy: You are opposed to it. If you are opposed to it, it means you do not want it. If you do not want it, it is \$1 billion. What is your alternate proposal for finding that kind of revenue?

Mr. R. Turner: It is to implement stage two.

Mr. Saba: Mr. Cassidy, we addressed the question before you—

Mr. Cassidy: I appreciate that. I was delayed. I have a general concern, which I think my colleagues share. Like many other groups that have come before us, the first line of the brief says they think the white paper is wonderful. The second line is "but". When it gets down to the nitty-gritty of the area the particular group represents, speaks for or knows best, we find a whole series of proposals to effectively chip away and in certain cases such as your brief to chop away at the proposals in the white paper.

[Translation]

la taxe multi-étapes? Quelle portion de la taxe sur les télécommunications sera déductible? Nous ne voulons pas recommander des secteurs générateurs de revenu si ces revenus ne suffisent pas. Il est très difficile pour nous de produire l'équivalent des études du ministère.

M. Cassidy: Je pourrais revenir là-dessus? Ce que vous dites me chiffonne un peu. Parce que vous ne pouvez pas prédire avec exactitude combien il faut de revenus ou combien de mesures génératrices de revenus il faut, dites-vous, vous n'allez rien proposer du tout. C'est bien ce que vous avez dit?

Dans notre mémoire, je vois à peu près 15 propositions qui feraient baisser les revenus. Par rapport aux propositions du livre blanc, mon personnel a calculé que vos demandes de réduction coûteraient deux milliards de dollars ou plus. Eh bien, à tout le moins, vous auriez pu nous dire où on aurait pu trouver ce manque à gagner de deux milliards de dollars.

Vous y avez certainement songé, mais vous avez décidé de ne pas en parler dans votre mémoire. Auriez-vous la gentillesse de nous dire ce que pourraient être ces mesures génératrices de revenus?

M. Murcott: Trois chiffres différents ont été donnés lorsqu'il est question de la taxe de vente provisoire. Il a été question de deux milliards de dollars et de 268 millions de dollars en recettes fiscales supplémentaires. C'est ce qui se trouve dans le Livre blanc. Nous avons entendu parler des répercussions de la taxe sur les télécommunications et de la taxe à la deuxième étape. Il y a une très grande différence entre les deux chiffres.

M. Cassidy: Sauf votre respect, je trouve que vous continuez à vous dérober. Vous avez recommandé que la taxe de 10 p. 100 sur les télécommunications ne soit pas appliquée.

M. Herrick: Non, ce n'est pas le cas. Nous avons recommandé d'y réfléchir à nouveau.

M. Cassidy: Vous êtes contre. Si vous êtes contre, ça veut dire que vous n'en voulez pas. Si vous n'en voulez pas, ça coûte un milliard de dollars. Qu'est-ce que vous proposez pour le remplacer?

M. R. Turner: De passer à l'étape n° 2.

M. Saba: Monsieur Cassidy, nous en avons parlé avant que vous...

M. Cassidy: Je veux bien. J'ai été retenu. J'ai une inquiétude que mes collègues partagent, je pense. Comme beaucoup d'autres mémoires qui nous ont été soumis, la première ligne du vôtre ne tarit pas d'éloges sur le Livre blanc; sauf que la deuxième ligne commence toujours par «mais». Dès qu'on arrive au concret de la question ou des intérêts dont le groupe se fait le porte-parole, on retrouve toute une série de propositions qui démantèlent ce que l'on retrouve dans le Livre blanc. Parce que la Chambre

[Texte]

Because the chamber covers such a wide spectrum, you have managed to trump most of the other groups in terms of the numbers of areas in which you suggest the tax reform proposals should be watered down or eliminated.

Mr. Murcott: I do not think we should demean the chamber's support of the stage two multi-stage tax. As I understand it, the department has been very aggressively seeking public support for multi-stage tax. The chamber's support of the introduction of that tax is very significant. Let us not miss the focus of their support.

Mr. Cassidy: You have indicated you basically support the thrust as put forward on the multi-stage tax by the white paper, which states that taxable sales will include sales of all goods and services in Canada. Is that correct?

Mr. Murcott: Yes.

Mr. Cassidy: You have opposed the telecommunications tax as it is proposed. A multi-stage tax would presumably levy a tax of perhaps 10% or 12% on telecommunications in the context of the overall tax. Under those circumstances, are you still opposed to a tax on telecommunications?

Mr. R. Turner: It is not that we are opposed to a tax on telecommunications. If you proceed with a multi-stage sales tax, telecommunications would have to be exempt. We are not suggesting that. Our quarrel is that it obviously has to be an interim measure. We are suggesting that we are getting somewhat tired of dealing with an endless stream of interim measures. If, as the Department of Finance has suggested—and I believe we are in agreement—the existing sales tax system is seriously flawed, we are just saying to get on with it.

• 1145

Mr. Cassidy: In a context, therefore, of a multi-stage tax, the taxation of a major business expense—i.e., telecommunications—

Mr. R. Turner: It is part of the game.

Mr. Cassidy: The government says that most goods and services in Canada would be taxed. Some people have objected to certain things, such as real estate commission and lawyers' fees. Can you tell me whether there are any specific goods and services to which you have an overwhelming objection to having taxed?

Mr. R. Turner: No, there are none.

Mr. Cassidy: There are none. Okay. That means the Chamber of Commerce would be in favour of taxing food as part of a multi-stage tax. Is that correct?

Mr. Herrick: We are in favour of no exemptions.

Mr. Cassidy: If there are no exemptions, that means you would therefore favour a tax that would include—

[Traduction]

regroupe un éventail aussi diversifié d'intérêts, vous avez réussi à surpasser tous les autres groupes pour ce qui est du nombre de secteurs où les projets de réforme fiscale devraient être dilués ou éliminés.

M. Murcott: Il ne faut pas passer sous silence le fait que la Chambre est en faveur de la taxe multi-étapes de la phase II. A ce que je sache, le ministère redouble d'efforts pour obtenir que la population se prononce en faveur de la taxe multi-étapes. La prise de position de la Chambre en faveur de cette taxe n'est pas négligeable. N'oublions pas où vont ses appuis.

M. Cassidy: Vous dites être essentiellement en faveur des grandes orientations du livre blanc, à savoir que la plupart des biens et services devraient être taxés, n'est-ce pas?

M. Murcott: Oui.

M. Cassidy: Vous êtes contre la proposition actuelle de taxe sur les télécommunications. Une taxe multi-étapes viendrait ajouter quelque chose comme 10 ou 12 p. 100 sur les télécommunications. Cela étant, êtes-vous toujours opposé à la taxe sur les télécommunications?

M. R. Turner: Ce n'est pas que nous sommes contre la taxe sur les télécommunications. Si l'on adopte une taxe de vente multi-étapes, les télécommunications devraient en être exemptées. Ce n'est pas ce que nous suggérons. Nous sommes contre le fait que ce soit une mesure provisoire. Ce que nous disons, c'est que nous commençons à en avoir assez des mesures provisoires. Le ministère des Finances a dit, et nous sommes d'accord là-dessus, que le régime de la taxe de vente actuel laisse beaucoup à désirer. Eh bien, si c'est le cas, mettez-vous y.

M. Cassidy: Dans le cadre d'une taxe multi-stades, la taxation des dépenses d'intrants importantes—par exemple, les télécommunications—serait donc...

M. R. Turner: Cela en fait partie.

M. Cassidy: Le gouvernement déclare que la plupart des biens et services au Canada seraient taxés. Il y a eu des protestations contre certaines choses, notamment les commissions de courtage et les honoraires d'avocats. Y a-t-il des biens et services à la taxation desquels vous vous opposez résolument?

M. R. Turner: Non, il n'y en a pas.

M. Cassidy: Il n'y en a pas. Bien. Cela signifie donc que la Chambre de commerce serait d'accord pour taxer les produits alimentaires dans le cadre d'une taxe multi-stades. Est-ce exact?

M. Herrick: Nous préférierions qu'il n'y ait aucune exemption.

M. Cassidy: Qu'il n'y ait pas d'exemptions, cela signifie donc que vous seriez favorables à une taxe qui comprendrait...

[Text]

Mr. R. Turner: There is one caveat or one condition we have put in our brief, which is that sales tax reform must recognize that there is arguably an element of regressivity to sales tax and we feel it is important that any sales tax reform include a refundable sales tax credit to mitigate the affect of the sales tax where it is warranted.

Mr. Cassidy: Where would it be warranted?

Mr. R. Turner: I do not know where you draw the line. Do you say it is \$100,000? Do you say it is \$10,000? That is a political decision.

Mr. Cassidy: It has to be drawn. We are politicians, but we are all groping a bit in the dark here. Your view may differ a bit from the National Council on Welfare, but perhaps you can give us some indication where you think the kind of refundable credit should die. Up to what level should we, let us say, offset all or most of the cost of a sales tax on food on families?

Mr. R. Turner: George, you had some numbers.

Mr. Saba: It is difficult to be definitive. We agree with the concept of helping those in need by offsetting a tax on food, for example. We make the case that there be no exemption simply for the fact, other than simplicity, that if you do have exemptions your overall rate would have to be higher to generate the same amount of revenue.

To get down to your specific question as to what threshold level, I do not know. We would have to look at it much more carefully. We indicated earlier before your arrival, and in answer to some of your other comments about where we generate the revenue and we deal with the deficit if we are asking for the removal of these tax increases. . .

In our pre-budget submission last year, which we presented to the Minister of Finance, we were recommending a number of ways in which the social envelope can be better targeted. At that time we used a family income level of \$40,000. I am not suggesting that can be transposed to a system of refundable tax credits. I do not know. I do not think we have thought it out carefully.

That is the kind of analysis I think we have to pursue, to find some sort of level beyond which you will not get a credit for the taxes, but at the same time be fully conscious of helping those who would be seriously affected because of the regressivity of the system.

Mr. Cassidy: Okay. I could pursue this a bit further. What you are saying, though, is that effectively certain areas where tax is proposed to be raised on businesses,

[Translation]

M. R. Turner: Nous avons inclus une mise en garde ou une condition dans notre mémoire, à savoir que la réforme de la taxe de vente doit tenir compte de ce que cette taxe comprend un élément de régressivité et nous estimons donc important que toute réforme de la taxe de vente comprenne un crédit remboursable au titre de la taxe de vente, afin d'atténuer les effets de cette taxe lorsque cela se justifie.

M. Cassidy: Dans quel domaine cela se justifierait-il?

M. R. Turner: Je ne sais pas où vous tracez la limite. A 100,000\$, ou à 10,000\$? Il s'agit là d'une décision politique.

M. Cassidy: Cette limite doit être tracée. Nous sommes des politiciens, mais dans ce domaine, nous tâtonnons tous un peu. Vos vues sont peut-être un peu différentes de celles du *National Council on Welfare*, mais peut-être pourriez-vous nous dire à quel niveau, selon vous, un crédit remboursable devrait cesser de jouer. Jusqu'à quel niveau devrions-nous compenser la totalité ou la plus grande partie du coût d'une taxe de vente sur les produits alimentaires pour les familles?

M. R. Turner: George, vous aviez quelques chiffres.

M. Saba: Il est difficile d'être catégorique. Nous sommes d'accord avec le principe d'une aide aux personnes dans le besoin, par le jeu de la compensation d'une taxe sur les produits alimentaires, par exemple. Nous prenons position contre les exemptions pour la simple raison qu'en dehors de celle de la simplicité, le recours aux exemptions vous oblige à imposer un taux d'ensemble plus élevé pour pouvoir obtenir les mêmes recettes.

Quant à vous dire précisément ce que devrait être le seuil, je n'en sais rien. Il faudrait que nous étudions la question de beaucoup plus près. Nous avons déjà dit, avant votre arrivée, et pour répondre à certaines de vos autres remarques lorsque vous demandiez comment nous obtiendrions les recettes nécessaires et réglerions la question du déficit, si nous réclamions la suppression de ces augmentations de taxe. . .

Dans le mémoire que nous avons soumis l'an dernier au ministre des Finances, avant la présentation du budget, nous recommandions un certain nombre de moyens pour mieux structurer l'enveloppe sociale. A l'époque, nous avions utilisé comme base un revenu familial de 40,000\$. Je ne prétends pas qu'il soit possible de transposer cela à un système de crédits d'impôt remboursables. Je n'en sais rien. Je ne pense pas que nous y ayons suffisamment réfléchi.

A mon avis, c'est là le genre d'analyse que nous devrions poursuivre afin de déterminer un seuil au-delà duquel vous n'aurez plus droit à un crédit remboursable, tout en ne perdant pas de vue la nécessité d'aider ceux qui souffriraient du caractère régressif du système.

M. Cassidy: Oui. Poursuivons le raisonnement. Ce que vous dites, c'est que dans certains domaines où on se propose d'augmenter la taxe d'affaires, ces augmentations

[Texte]

those tax increases should not take place through tax reform and that a substantial amount of the cost of it should in fact come out of the social policy envelope.

Mr. Saba: No, that is only part of it, because the other part of the recommendation was a reduction of expenditures to business. We identified \$4 billion in our brief last year in which government expenditures to business can be cut back.

Perhaps Bill might want to add to that.

Mr. Mackness: Mr. Chairman, in response to Mr. Cassidy, I think in the interest of keeping the record straight here, it is worth remembering that the tax increases in the main that are coming through here are taxes on business. That relates back to a larger issue, a government commitment in 1984-85 to balance the books by virtue of expenditure control. Indeed, half of the reduction in deficit has been accomplished by tax increases. Specifically, budgetary revenues are up from 16% to 17.6% of GDP this year, 1.6% of GDP in round numbers. That is about \$7 billion. So it is not as if we are doing a lot of squeaking on this. The fact of the matter is there have been very large tax increases.

• 1150

Mr. Cassidy: But almost all those tax increases have been on sales tax or on the individual income tax. If you look at all the taxes in business, including resource taxes, and look ahead to 1991, if I recall correctly, about 98% of the projected increases in taxes by the government now in power are in the form of taxes on individuals rather than taxes on corporations. Do you think that is a reasonable balance? If there have to be increases, is that a reasonable balance?

Mr. Mackness: I think that is pretty much a political question. I am not sure—

Mr. Cassidy: Of course it is.

Mr. Mackness:—you would expect business—

Mr. Cassidy: I am a politician, and we have to make political choices.

Mr. Mackness: I do not know if you have had any other members of interest groups parading across and volunteering to be the ox to be gored, but certainly the chamber is not putting its name forward.

Mr. Cassidy: Perhaps I can ask it in a different way. Prior to 1980 or so—I thought the figures were in my copy of the white paper, but I am using a truncated version here now, and I cannot find it—the share of revenues for the Government of Canada that came from the corporate sector was of the order of 17%. The recession, the accumulating impact of certain measures taken in the 1970s, the more active activity of tax experts

[Traduction]

ne devraient pas se faire par le jeu de la réforme fiscale, et une part importante du coût de l'opération devrait en fait être couverte par l'enveloppe de politique sociale.

M. Saba: Non, c'est seulement un élément de la recommandation car celle-ci prévoyait également une réduction des dépenses au profit des entreprises. Dans notre mémoire de l'an dernier, nous avons montré que le gouvernement pourrait réduire ces dépenses de 4 milliards de dollars.

Bill voudrait peut-être ajouter un mot là-dessus.

M. Mackness: Monsieur le président, en réponse à M. Cassidy et afin que les choses soient bien claires, j'estime qu'il est bon de se souvenir que l'essentiel des augmentations concernent les taxes d'affaires. Ceci est lié à une question plus générale, l'engagement pris par le gouvernement en 1984-1985 d'équilibrer ses comptes en exerçant un contrôle sur les dépenses. En fait, la moitié de la réduction du déficit a été réalisée grâce à des augmentations d'impôts. Plus précisément, les recettes budgétaires sont passées de 16 p. 100 à 17.6 p. 100 du PNB, cette année, soit une augmentation de 1.6 p. 100 du PNB, ce qui correspond à environ 7 milliards de dollars. Nous ne sommes donc pas des pleurnicheurs. Le fait demeure que les augmentations d'impôt ont été très importantes.

M. Cassidy: Mais presque toutes ces augmentations concernaient la taxe de vente ou l'impôt sur le revenu des particuliers. Si vous prenez toutes les taxes d'affaires, y compris les taxes sur les redevances pétrolières, et si vous considérez ce que sera la situation en 1991, environ 98 p. 100, si je ne me trompe, des augmentations prévues par le gouvernement actuel prennent la forme d'impôts sur les particuliers plutôt que d'impôts sur les sociétés. S'il doit y avoir des augmentations, est-ce là un équilibre raisonnable?

M. Mackness: Je crois qu'il s'agit surtout là d'une question politique. Je ne suis pas certain. . .

M. Cassidy: Bien sûr que ça l'est.

M. Mackness: . . . que vous vous attendriez à ce que les entreprises. . .

M. Cassidy: Je suis un homme politique, et nous sommes obligés de faire des choix politiques.

M. Mackness: Je ne sais pas si d'autres représentants de groupes de défense d'intérêts particuliers ont défilé devant vous et se sont offerts comme victimes expiatoires, mais je puis vous assurer que la Chambre de commerce n'est pas candidate.

M. Cassidy: Posons la question différemment. Avant 1980—je croyais que les chiffres se trouvaient dans mon exemplaire du Livre blanc, mais j'utilise une version amputée, et je ne réussis pas à les trouver—la part des recettes du gouvernement du Canada assurée par le secteur des sociétés était de l'ordre de 17 p. 100. La récession, l'effet accumulé de certaines mesures prises dans les années 1970, les experts fiscaux qui ont redoublé

[Text]

who found ways to minimize tax burdens on corporations and so on, helped to bring that down to about 12.5% to 13% of government revenues. The projections under the white paper are that it will stay at that level. In other words, the level of corporate taxation of the 1990s, for all the talk of fairness in the white paper, is going to stay significantly below what the corporate sector contributed to federal revenues up to the end of 1970s.

If we wanted to talk about getting a better balance between individuals and the corporate sector, and also wanted to talk about fairness, about voluntary compliance, and about people having a sense that they were being dealt with equitably—and if they do not feel that, then tax evasion, avoidance, fraud, the underground economy, all those things, are liable to expand—should we not be talking about trying to get back to a better balancing between what the corporate sector contributes and what comes out of individual pockets?

Mr. Mackness: I believe the political and economic reality is that it is very important that business pay cash taxes, period.

Mr. Cassidy: Pay what?

Mr. Mackness: Pay cash taxes. That business pay tax, period. No question.

Mr. Cassidy: Pay some tax.

Mr. Mackness: Yes, that is right. Moreover, the figures you cite of an erosion of the corporate tax base are absolutely correct. I think indeed with any fairness and political balance it would be necessary that the corporate tax burden increase. It is not an easy business to do, and it is complicated by the fact that excessive leverage in Canadian industry prior to the last recession indeed did produce terrible losses. We have major Canadian corporations that have been running real losses five and seven years going. I do not know of any fair system that would propose that you tax those losses. Those losses have to be offset against income.

I think the point we have tried to raise here, and a point I think informed tax experts the country over would be quick to recognize, is that Canada does have a very restrictive loss-transfer system. As an offset to it, the preferred share route was brought forward; indeed, the preferred share route was clearly abused in a number of instances where it was becoming a form of financial roulette.

It is not an easy question to address, and it is one of the reasons the chamber puts forward earnestly a request for the government to deal with the legitimate question of loss transfer. Other industrial countries have much more liberal systems of associated companies transferring losses. We have virtually no up-front capacity to do it, and we have attempted to do it with preferred shares. The problem is that as the jurisprudence surrounded this, it became possible to move far beyond any reasonable intent

[Translation]

d'activité pour trouver des moyens de réduire au minimum le fardeau fiscal des sociétés, etc., ont contribué à ramener cette part à entre 12 1/2 et 13 p. 100 des recettes gouvernementales. Selon les projections contenues dans le Livre blanc, ce niveau sera maintenu. En d'autres termes, le niveau d'imposition des sociétés au cours des années 1990, en dépit des déclarations sur l'équité contenues dans le Livre blanc, demeurera sensiblement inférieur à la contribution de ce secteur aux recettes fédérales jusqu'à la fin des années 1970.

Si nous voulions parler d'établir un meilleur équilibre entre les particuliers et les sociétés, et si nous voulions également parler d'équité, d'observation volontaire des règlements, et du sentiment que les gens ont d'être traités équitablement—car si ce sentiment n'existe pas chez eux, l'évitement, l'évasion et la fraude fiscale, l'économie souterraine, et tout le reste, risquent de se répandre—ne devrions-nous pas essayer de trouver un moyen de rétablir un meilleur équilibre entre la contribution des sociétés et ce qui sort de la poche des particuliers?

M. Mackness: A mon avis, la réalité politique et économique exige que les entreprises paient des taxes au comptant, un point c'est tout.

M. Cassidy: Paient quoi?

M. Mackness: Paient des taxes au comptant. Que les entreprises paient, un point c'est tout. C'est indiscutable.

M. Cassidy: Paient une certaine quantité.

M. Mackness: Oui, c'est exact. En outre, les chiffres que vous citez à propos d'une érosion de l'assiette de l'impôt des sociétés sont absolument corrects. En fait, j'estime que, dans le souci de l'équité et de l'équilibre politique, il faudrait que le fardeau fiscal des sociétés augmente. La tâche n'est pas facile, et elle se trouve compliquée par le fait que l'effet de levier dans l'industrie canadienne avant la dernière récession a effectivement entraîné des pertes terribles. Certaines grandes sociétés canadiennes ont subi des pertes réelles pendant cinq, six, ou même sept années d'affilée. Je ne connais aucun système équitable de taxation de ces pertes. Elles doivent être déduites du revenu.

L'argument que nous avons essayé de faire valoir, argument qu'à mon avis, les experts fiscaux de notre pays accepteraient volontiers, est que le Canada a un système de transfert des pertes très restrictif. Pour le compenser, on a proposé la formule des actions privilégiées, solution dont on a manifestement abusé dans bien des cas, où cela devenait une sorte de roulette financière.

Ce n'est pas une question facile à régler, et c'est une des raisons pour laquelle la Chambre demande instamment au gouvernement de régler la question légitime du transfert des pertes. D'autres pays industriels ont des systèmes beaucoup plus libéraux qui permettent à des sociétés associées de transférer leurs pertes. Au départ, nous n'avons pratiquement aucune capacité de le faire, et nous avons tenté de résoudre la question grâce aux actions privilégiées. Le problème est que, par le jeu de la

[Texte]

of loss transfer and to be writing off losses between quite unrelated companies. I do not think I am aware of anyone who does not want to do that.

If you simply come in and say let us take the screw and crank up the corporate tax revenue, you could wreak a lot of violence in the process. It is a dangerous and complicated business. I am not at all trying to make the point that it is an easy question for the government. The chamber certainly flags this very complicated issue on loss transfer and asks directly that the government deal with it without a full prescription of what the solution might be.

• 1155

Mr. Cassidy: If I can pursue this, your brief says that the proposals in the white paper, which would have the effect of increasing corporate tax collections by about \$5 billion over four or five years, are excessive. You, on the other hand, turn around and say yes, it is true that the share of corporate tax revenues in the federal revenue base has been eroding, and therefore implicitly the chamber's position is that this erosion should be perpetuated and not corrected.

In addition, I think there is real danger of a financial hemorrhage or a tax hemorrhage from a comprehensive loss transfer system. There are all kinds of people down on Bay Street and out on the west coast and so on who are just terribly anxious to find the opportunity to basically sell tax loss companies to make them associated and then to transfer the losses. And we will pay. We have the example right now. I mean, the average taxpayer—the average Canadian—is likely to pay something like \$80 per head for the value of the losses incurred by the banks on their Third World loans, the ones they have just recently written down. When you get into money like that, that is something the average Canadian can understand. I have a wife and two kids here; for the four of us, that is \$320 that we in fact are seeing go out the window because the banks made some lousy investments back in the late 1970s and early 1980s.

Mr. Mackness: I take direct exception to that, Mr. Chairman. The fact of the matter is that the banks have indeed registered some significant losses and will register as time goes forward significant losses. Those losses will come out of the earnings of the Canadian chartered banks.

Mr. Cassidy: They also come out in terms of lost tax revenue, do not they?

Mr. Mackness: No, no. You would not reasonably expect to tax the losses. I mean, if you take a loss, you write it off against your income.

Mr. Cassidy: I am simply dramatizing the situation, which is that with the stroke of a pen, with one line on the

[Traduction]

jurisprudence, il est devenu possible de recourir à une interprétation abusive des transferts de pertes et de le faire entre des sociétés n'ayant pratiquement aucun lien. A ma connaissance, il n'y a personne qui ne veuille pas le faire.

Si vous décidez simplement de serrer la vis et d'augmenter les recettes fournies par l'impôt des sociétés, vous risquez de déclencher des réactions très violentes. C'est un processus dangereux et compliqué. Je ne prétends pas du tout qu'il s'agisse là d'une question facile à régler par le gouvernement. La Chambre de Commerce tient à souligner cette question très complexe du transfert de pertes et demande directement au gouvernement de s'en occuper sans lui fournir une description détaillée de ce que pourrait être la solution.

M. Cassidy: Toujours dans le même domaine, vous dites, dans votre mémoire, que les propositions contenues dans le Livre blanc, qui auraient pour effet d'augmenter d'environ 5 milliards de dollars le recouvrement de l'impôt des sociétés sur quatre ou cinq ans, sont excessives. Pourtant, vous déclarez en même temps qu'il est exact que la part de l'impôt des sociétés dans les recettes fédérales diminue, ce qui implique que vous considérez que cette érosion devrait se poursuivre et ne pas être corrigée.

En outre, j'estime qu'un système complet de transfert de pertes pourrait déclencher une hémorragie financière ou fiscale. Il y a toutes sortes de gens sur la rue Bay à Toronto, sur la côte ouest et ailleurs, qui attendent impatiemment l'occasion de vendre des sociétés qui ont des pertes fiscales de manière à les associer et de transférer ensuite les pertes. Et c'est nous qui paierons. Nous en avons un exemple en ce moment même. Le contribuable moyen—le Canadien moyen—devra probablement payer individuellement une somme de l'ordre de 80\$ pour couvrir la valeur des pertes des banques à cause de leurs prêts au Tiers monde, celles qu'elles viennent de réduire récemment. Quand vous parlez de ce genre de montants, c'est quelque chose que le Canadien moyen peut comprendre. J'ai une femme et deux enfants; pour nous quatre, cela représente une perte sèche de 320\$ pour la simple raison que les banques ont fait de très mauvais placements à la fin des années 1970 et au début des années 1980.

M. Mackness: Je proteste contre ces remarques, monsieur le président. Il est vrai que les banques ont subi des pertes importantes et qu'elles continueront à le faire. Ces pertes seront déduites des gains des banques à charte canadiennes.

M. Cassidy: Elles représentent également une perte de recettes fiscales, n'est-ce pas?

M. Mackness: Non, non. Vous n'allez tout de même pas imposer les pertes. Après tout, lorsque vous subissez une perte, vous la déduisez de votre revenu.

M. Cassidy: Je ne fais que dramatiser la situation: d'un seul trait de plume, d'une seule ligne dans le Livre blanc

[Text]

white paper and then a press release this August, the federal government has given the banks the ability to write off the equivalent of \$2 billion of tax payments that they would have incurred for this year and for next year. That is equivalent—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): They would have been able to write those losses off, though.

Mr. Cassidy: Over time, yes, I grant that.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): No, but they would have been able to write them off the moment they recognized them. All that is happening is they are being forced to recognize losses by the superintendent.

Mr. Cassidy: But I am saying we are talking about large sums of money. And when you talk about a loss transfer system, we are also talking about large sums of money. Therefore there is erosion or further potential erosion of public support and voluntary compliance for the tax system, which already is somewhat in jeopardy.

Mr. Mackness: I believe it is not informative to the public debate to have it seen that legitimate losses to business are somehow a raid on the treasury. It is not correct. Losses are offset against earnings, and that is all there is to it everywhere in the civilized world. I believe it is nothing but a major representation to suggest that losses by business are somehow a raid on the public treasury. Businesses do not go out and incur losses to put a burden on the treasury.

Mr. Cassidy: But at the same time, people look at the average tax rates that are paid by corporations, and if a loss is incurred by a company then that does not enter into the rate because the—

The Acting Chairman (Mr. Attewell): They only charge people taxes on their profits in any case.

Mr. Cassidy: That is right.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): If they do not make a profit they do not pay taxes. Would you advocate it any other way?

Mr. Cassidy: Mr. Mackness I guess is saying that it is legitimate in every industrial society to write off losses against income.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): Well, you know you write off losses against profits, of course, because you only tax profits.

Mr. Cassidy: Yes.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): And profits are what you earn after what you spend. And a loss is a spending—

Mr. Cassidy: We have seen with the banks that they have been permitted to in fact write off losses ahead of the time they were incurred in accounting terms. This why for many years it helped the—

[Translation]

et d'un seul communiqué de presse en août dernier, le gouvernement fédéral a donné aux banques la possibilité d'annuler l'équivalent de 2 milliards de dollars d'impôt qu'elles auraient eu à payer cette année et l'an prochain. Ceci équivaut. . .

Le président suppléant (M. Attewell): Elles auraient de toute façon pu les faire passer par profits et pertes.

M. Cassidy: A la longue, oui, je le reconnais.

Le président suppléant (M. Attewell): Non, mais elles auraient pu le faire dès qu'elles les auraient reconnues. Tout ce qui arrive, c'est que le surintendant les contraint à reconnaître leurs pertes.

M. Cassidy: Nous parlons là de sommes d'argent considérables. Et, lorsque vous mentionnez un système de transfert de pertes, il s'agit également de sommes considérables. Cela constitue donc une érosion ou une érosion potentielle du soutien du public et de son observation volontaire du régime fiscal, qui est déjà quelque peu compromise.

M. Mackness: Je ne pense pas que cela apporte quelque chose d'utile au débat public de considérer que les pertes légitimes des entreprises représentent d'une certaine manière une ponction sur le Trésor. C'est inexact. Les pertes sont déduites des gains, et c'est ainsi que cela fonctionne dans l'ensemble du monde civilisé. J'estime que c'est une erreur de dire que le Trésor public est victime des pertes des entreprises. Celles-ci n'encourent pas de perte pour le plaisir d'accroître le fardeau du Trésor.

M. Cassidy: Pourtant, les gens voient ce que sont les taux moyens d'impôt payé par les sociétés, et lorsque l'une d'entre elles encourt une perte, cela n'entre pas dans le taux parce que. . .

Le président suppléant (M. Attewell): De toute façon, seuls les profits sont imposés.

M. Cassidy: C'est exact.

Le président suppléant (M. Attewell): Pas de profit, pas d'impôt. Recommanderiez-vous autre chose?

M. Cassidy: Je crois que ce que veut dire M. Mackness, c'est que dans toute société industrielle, il est légitime de passer les pertes en charges.

Le président suppléant (M. Attewell): Eh bien, vous les déduisez des profits puisque seuls ceux-ci sont imposés.

M. Cassidy: Oui.

Le président suppléant (M. Attewell): Et les profits représentent vos gains après vos dépenses. Et une perte est une dépense. . .

M. Cassidy: Nous avons vu, dans le cas des banques, qu'on les a en fait autorisées à passer leurs pertes en charges avant qu'il ne s'agisse de pertes comptables. C'est pourquoi, pendant de nombreuses années, cela a aidé les. . .

[Texte]

The Acting Chairman (Mr. Attewell): That was not the evidence last night at all.

Mr. Cassidy: With respect, it was; they admitted it themselves.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): No, it was not.

Mr. Mackness: No, no.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): That is not what I heard. You may have heard what you wanted to hear, but that is not what the banks said.

Mr. Cassidy: With respect, they had it in their own brief, Mr. Chairman. But the average tax rate paid by businesses is in the range of 12% to 18% or 19%. In other words, although nominal rates for taxation on corporations have been upwards of 40%, the actual tax rates have been much lower.

• 1200

Mr. R. Turner: In part because Parliament has said go and do these wonderful things that will help the economy—

Mr. Cassidy: Sure, yes.

Mr. R. Turner: —go and do those things and we will provide you a deferral of tax. You are going to have to pay that tax some day, but we will let you defer that tax provided you do these certain things. Now that business has gone out and done those certain things, suddenly people are saying thanks for all the favours five years ago, but you are not paying tax today because you have gone and done the things we told you to do.

Mr. Cassidy: Yes. This gets into what would legitimately be said to be a political arena or area because—

Mr. R. Turner: It is unwise to avoid paying cash taxes because of the political repercussions of co-operating in government programs that have the effect of reducing your cash taxes to zero.

Mr. Cassidy: Yes, yes.

Mr. R. Turner: The effective tax rate on Canadian banks is as high as any industry in Canada and operates in the area of 33% abstracting from co-operation with government after-tax financing arrangements. And that is well-documented, factual information.

Mr. Cassidy: You and I can both question whether that was worthwhile doing in the first place. But the public quite legitimately sees what the actual tax rates paid are, and the nominal rate that you are calculating is something perhaps I would quarrel with. But I think in terms of the average citizen on the street, that is far too obtuse for them to understand, whether or not it is—

[Traduction]

Le président suppléant (M. Attewell): Ce n'est pas du tout ce que les témoins ont dit hier soir.

M. Cassidy: Avec tout le respect que je vous dois, c'est ce qu'ils ont dit; ils l'ont reconnu eux-mêmes.

Le président suppléant (M. Attewell): Non.

M. Mackness: Non, non.

Le président suppléant (M. Attewell): Ce n'est pas ce que j'ai entendu. Vous avez peut-être entendu ce que vous vouliez entendre, mais ce n'est pas ce que les représentants des banques ont déclaré.

M. Cassidy: Permettez-moi de vous rappeler, monsieur le président, qu'ils l'ont fait dans leur propre mémoire. Mais le taux d'impôt moyen payé par les entreprises se situe entre 12 p. 100 et 18 ou 19 p. 100. En d'autres termes, bien que les taux nominaux d'imposition des sociétés dépassent 40 p. 100, les taux effectifs ont été nettement inférieurs.

M. R. Turner: Cela est en partie dû au fait que le Parlement leur a dit d'aller faire toutes ces belles choses qui aideront l'économie. . .

M. Cassidy: Bien sûr.

M. R. Turner: . . . allez-y et nous vous accorderons un report de l'impôt. Vous serez obligé de le payer un jour ou l'autre, mais nous vous permettrons de le différer à condition que vous fassiez certaines choses. Maintenant que les sociétés l'ont fait, il y a tout à coup des gens qui leur disent: merci pour toutes des faveurs accordées il y a cinq ans, mais vous ne payez pas d'impôt aujourd'hui parce que vous avez fait tout ce que nous vous avions demandé.

M. Cassidy: Oui. Cela relève du domaine politique car. . .

M. R. Turner: Il n'est pas sage d'éviter de payer ces impôts au comptant à cause des répercussions politiques d'une coopération avec des programmes gouvernementaux et qui ont pour effet de réduire ces impôts à zéro.

M. Cassidy: Oui, oui.

M. R. Turner: Le taux d'impôt effectivement payé par les banques canadiennes est aussi élevé que celui de n'importe quelle autre industrie au Canada; il est de l'ordre de 33 p. 100 si l'on ne tient pas compte de la coopération avec le gouvernement pour les opérations de financement. Ce sont là des faits bien établis.

M. Cassidy: Vous et moi pouvons nous demander si cela en valait la peine, au départ. Mais, fort légitimement, le public voit ce que sont les taux d'impôt effectifs, et je ne suis pas certain d'être d'accord avec le taux nominal que vous calculez. Mais pour le Canadien moyen, c'est beaucoup trop compliqué à comprendre, et à savoir si, oui ou non. . .

[Text]

Mr. R. Turner: But nonetheless it is complying with incentives and measures provided by Parliament. It is complying with the tax system that has produced this result. I think it is very unfair to blame business for the result.

Mr. Mackness: Yes.

Mr. Cassidy: But I think it is legitimate to raise questions, as many people are, about the fairness of the tax system when in fact the interrelationship of governments and Parliament on the one hand and the corporate sector on the other produce that result. And when people say what has come out of that is not right, I think the chamber should be prepared to accept that judgment. And that is why I am asking you this question: Have we not gotten the balance out of whack if even with tax reform there is no appreciable increase in the share of federal revenues that come from the corporate sector?

Mr. R. Turner: As Mr. Saba indicated, the chamber is on record with the Department of Finance of recommending ways to increase the share of revenues from the corporate sector by \$4 billion. I believe that is per annum, is that right, George?

Mr. Saba: That is correct. In fact, I mentioned that to your colleague earlier, Mr. Cassidy, that we are strongly against that kind of government intervention or bail-out, as the case may be, and we have identified potential savings of \$4 billion.

Mr. Cassidy: That is in expenditures. Now what about the tax—

Mr. Saba: Tax expenditures.

Mr. Cassidy: In tax expenditures.

Mr. Saba: Tax expenditures directed to business.

Mr. Cassidy: Okay. Would that have the effect then of increasing the share of corporate taxes in the revenue mix of the federal government?

Mr. Saba: Over time, presumably it would, if all of the mechanisms work the way they are supposed to work.

Mr. Cassidy: Are you saying then that the chamber is in favour of increasing the share in the revenue mix of corporate tax payments?

Mr. Saba: On an historic basis, if you want to take some average of what the corporate share has been over time and if you accept the fact that the corporate share is lower than that historic average, the answer is yes.

Mr. Cassidy: Okay. Now if we parliamentarians then say we are glad the chamber has taken that responsible position, now let us work out the way of doing it, can you undertake that you will not turn around and say, as you have said in the brief, you have some good ideas in general, but please do not do anti-avoidance, do not delay the increase in RRSPs, do not achieve this treatment of business meals, do not bring in this new preferred share? In other words, when we start to do it, then you turn

[Translation]

M. R. Turner: Néanmoins, cela correspond aux incitations et aux mesures adoptées par le Parlement. Cela est conforme aux dispositions du système fiscal qui a donné ce résultat. Je trouve tout à fait injuste de le reprocher aux sociétés.

M. Mackness: Oui.

M. Cassidy: Je trouve cependant légitime de s'interroger, comme le font beaucoup, sur l'équité du système fiscal lorsque les rapports entre les gouvernements et le Parlement, d'une part, et le secteur des sociétés, de l'autre, donnent ce résultat. Et je trouve que la Chambre devrait être prête à accepter le jugement des gens qui déclarent que ce résultat n'est pas juste. C'est la raison pour laquelle je vous pose la question suivante: n'avons-nous pas créé un déséquilibre même si la réforme fiscale n'entraîne pas d'augmentation sensible de l'apport des sociétés aux recettes fédérales?

M. R. Turner: Comme l'a dit M. Saba, la Chambre a officiellement recommandé au ministère des Finances d'augmenter de 4 milliards de dollars la part des recettes assurées par les impôts des sociétés. Il s'agit bien là d'une somme annuelle, n'est-ce pas George?

M. Saba: C'est exact. En fait, comme je l'ai dit tout à l'heure à votre collègue, monsieur Cassidy, nous sommes tout à fait opposés à ce genre d'intervention ou de repêchage par le gouvernement, et nous avons établi qu'il y aurait des économies possibles de 4 milliards de dollars.

M. Cassidy: Sur les dépenses. Et les. . .

M. Saba: Les dépenses d'impôt.

M. Cassidy: Précisément.

M. Saba: Les dépenses d'impôt concernant les entreprises.

M. Cassidy: Bien. L'effet serait-il alors d'accroître la part des impôts des sociétés dans la composition des recettes du gouvernement fédéral?

M. Saba: Au bout d'un certain temps, oui, probablement, si tous les mécanismes fonctionnent comme ils sont censés le faire.

M. Cassidy: Voulez-vous donc dire que la Chambre de Commerce est favorable à l'augmentation de la part de l'impôt des sociétés dans la composition des recettes?

M. Saba: Historiquement, si vous voulez établir une moyenne de ce que cette part a été dans le temps et si vous acceptez le fait que la part des sociétés est inférieure à la moyenne historique, notre réponse est oui.

M. Cassidy: Bien. Et si maintenant, nous autres parlementaires, déclarons que nous sommes heureux que la Chambre ait pris cette responsabilité et qu'il faut trouver un moyen d'y parvenir, pouvez-vous vous engager à ne pas changer votre fusil d'épaule et à déclarer, comme vous l'avez fait dans votre mémoire: en général, vous avez de bonnes idées, mais, s'il vous plaît, ne faites rien contre l'évitement fiscal, ne retardez pas l'augmentation des REÉR, ne traitez pas ainsi les repas d'affaires, n'adoptez

[Texte]

around and say you are with us in general, but in specifics you are not.

Mr. R. Turner: I do not see where we have not said, for example, do not cut the manufacturing processing write-off. I mean, there are many billions of dollars of cashflow involved there. I do not see where we have said do not improve your cashflow management by accelerating the collection of taxes. I have not seen where we have said exempt business from stage two proposals and just let the individuals pay that tax. In effect we have said at the outset the tax reform mechanism was to produce stability, equity, and simplicity. I think we can all throw simplicity out the window, because you do not get equity without simplicity unless you take 100¢ on the dollar.

• 1205

Given those aims of tax reform, which we support, we said here are some issues that seem to be inconsistent with it. We have said continuing to delay stage two is not consistent with equity. Applying sales tax here and there and delaying RRSP reform to bring it into line with registered pension plans not only is not fair, it is also not stability in the system. Certain decisions have been made in the longer term. We do not make a decision today just for tomorrow; we make it for many years in advance. In our brief we have attempted to identify areas in which the tax reform proposals appear to be inconsistent with the original objectives of tax reform which we continue to support.

Mr. Cassidy: I would like to ask a final question. The chairman is suggesting we are reaching an end. Yesterday we had eight hours of hearings. It has been fairly hot and heavy this week.

As you know, stage two is potentially a very substantial revenue source. A 1% increase in the multi-stage tax is the single most productive tax increase in terms of revenue a government can produce compared to 1% increases in other rates. What is the chamber's position if a government, as part of its deficit reduction strategy, decides it still has to raise additional revenues? Should any such increases be on progressive taxes, corporate and personal tax or the consumption tax, this new multi-stage tax?

Mr. R. Turner: I think it is a very difficult balancing act. In some respects we are constrained in our ability to raise personal and corporate income tax rates to remain internationally competitive. It is a limit on our ability to raise the taxes.

[Traduction]

pas ce nouveau système d'actions privilégiées? En d'autres termes, lorsque nous nous engageons dans cette voie, nous ne voulons pas que vous fassiez volte-face et que vous nous disiez que vous êtes d'accord avec nous en général, mais que vous ne l'êtes pas sur les points de détail.

M. R. Turner: Je ne vois nulle part que nous ayons dit, par exemple, ne supprimez pas la radiation des frais de fabrication. Après tout, cela représente des milliards de dollars de flux de trésorerie. Je ne vois nulle part que nous ayons dit de ne pas améliorer la gestion de votre trésorerie en accélérant le recouvrement des impôts. Je ne vois nulle part que nous ayons dit de dispenser les entreprises des propositions du stade deux et de laisser le soin aux particuliers de payer. En fait, nous avons dit dès le début que le mécanisme de réforme fiscale devait créer la stabilité, l'équité, la simplicité. Je crois que nous pouvons tous laisser tomber la simplicité, car il n'y a pas d'équité sans simplicité à moins de prélever 100c. sur le dollar.

Compte tenu de ces objectifs de la réforme fiscale, avec lesquels nous sommes d'accord, nous avons dit ici qu'il semble exister certaines contradictions. Nous avons dit que de continuer à retarder le stade deux ne concorde pas avec l'objectif d'équité. Appliquer la taxe de vente au petit bonheur la chance et retarder la réforme des REÉR afin de les aligner sur les régimes enregistrés de retraite est non seulement injuste, cela n'apporte aucune stabilité au système. Certaines décisions s'imposent à plus long terme. Les décisions que nous prenons aujourd'hui ne concernent pas seulement demain; elles doivent demeurer valables de nombreuses années. Dans notre mémoire, nous avions tenté de déterminer le manque de concordance apparent entre les propositions de réforme fiscale et les objectifs originaux de réforme avec lesquels nous demeurons d'accord.

M. Cassidy: J'aimerais vous poser une dernière question. Le président nous dit que nous approchons de la fin. Hier, les audiences ont duré huit heures. Cette semaine, le temps a été assez chaud et lourd.

Comme vous le savez, le stade deux représente, en puissance, une source de recettes très importante. Une augmentation de 1 p. 100 de la taxe multi-stades constitue, à elle seule, l'augmentation la plus rentable de recettes pour un gouvernement si on la compare à une augmentation du même ordre des autres taux. Quelle serait la réaction de la Chambre si, dans le cadre de sa stratégie de réduction du déficit, un gouvernement décidait qu'il lui fallait des recettes supplémentaires? Ces augmentations seraient-elles appliquées aux taxes progressives, à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur le revenu des particuliers ou à la taxe à la consommation, cette nouvelle taxe multi-stades?

M. R. Turner: C'est un équilibre très difficile à maintenir. À certains égards, nous sommes limités dans notre capacité d'augmenter les taux d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés afin de demeurer compétitifs sur le plan international.

[Text]

We have no fundamental objection to increasing or decreasing personal or corporate income taxes, so long as we remain competitive and meet the needs of attracting capital and keeping our people at a standard of living among the top in the world. On the other hand, we cannot see our government slowly go to financial ruin. It is up to the politicians to make a decision about how they are going to balance all these factors. Our voice is do your job and balance your revenue sources, but do not destroy the economy in doing so.

Mr. Cassidy: That is a Delphic suggestion. To some extent, I think you may be passing the buck to the politicians.

The Acting Chairman (Mr. Attewell): With the buck passed, we buck the hammer. The meeting is adjourned. Thank you very much. Our next meeting is Tuesday, September 8, in Room 269 of the West Block.

[Translation]

Nous n'avons pas d'objection fondamentale à l'augmentation ou à la diminution des impôts sur le revenu des particuliers ou des sociétés, tant que nous demeurerons compétitifs et que nous réussirons à attirer les capitaux et à maintenir un niveau de vie parmi les plus élevés au monde. En revanche, nous ne pouvons pas laisser ce gouvernement glisser lentement vers sa ruine financière. Il appartient aux hommes politiques de décider de la manière dont ils vont équilibrer tous ces facteurs. Nous vous disons ceci: faites votre travail et équilibrez vos sources de recettes, mais, ce faisant, ne détruisez pas l'économie.

M. Cassidy: C'est une suggestion digne de la pythie de Delphes, que vous mettiez l'affaire sur le dos des politiciens.

Le président suppléant (M. Attewell): Maintenant que c'est fait, je lève la séance. Notre prochaine réunion aura lieu le mardi 8 septembre, dans la salle 269, Édifice de l'Ouest. Merci.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the National Council of Welfare:

Ken Battle, Director.

From the Canadian Chamber of Commerce:

John D. Herrick, First Vice-Chairman, Chief Operating Officer, Borden & Elliot (Toronto);

George C. Saba, Chairman, Economic Policy Committee and Intercommittee Task Force on Tax Reform, Chief Economist, Montreal Trust Company (Montreal);

Bill Mackness, Member, Economic Policy Committee, Senior Vice-President and Chief Economist, Bank of Nova Scotia (Toronto);

Bob Turner, Member, Taxation Committee, Partner, Clarkson, Gordon & Co. (Toronto);

Art Murcott, Member, Taxation Committee, Vice-President and Controller, Motorola Canada Limited (Willowdale).

TÉMOINS

Du Conseil national du bien-être social:

Ken Battle, directeur.

De la Chambre de commerce du Canada:

John D. Herrick, premier vice-président, administrateur en chef, Borden & Elliot (Toronto);

George C. Saba, président, Comité de politique économique et Groupe de travail intercomité sur la réforme fiscale, économiste en chef, Montreal Trust Company (Montréal);

Bill Mackness, membre, Comité de politique économique, directeur général adjoint et économiste en chef, Banque de Nouvelle-Écosse (Toronto);

Bob Turner, membre, Comité de fiscalité, associé, Clarkson, Gordon & Co. (Toronto);

Art Murcott, membre, Comité de l'impôt, vice-président et contrôleur, Motorola Canada Limitée, (Willowdale).

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 94

Tuesday, September 8, 1987

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 94

Le mardi 8 septembre 1987

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence of the
Standing Committee on*

Finance and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages du Comité
permanent des*

Finances et des affaires économiques

RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 96(2), consideration of
the White Paper and other related documents on
Tax Reform

CONCERNANT:

En vertu de l'article 96(2) du Règlement, étude du
Livres blanc et autres documents connexes, ayant
trait à la réforme fiscale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament,
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,
1986-1987

STANDING COMMITTEE ON FINANCE AND
ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Don Blenkarn

Vice-Chairman: André Plourde

Members

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Marie Carrière

Clerk of the Committee

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES ET DES
AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Président: Don Blenkarn

Vice-président: André Plourde

Membres

Bill Attewell
Michael Cassidy
Simon de Jong
Murray Dorin
Raymond Garneau
Robert E.J. Layton
Paul McCrossan
George Minaker
Aideen Nicholson
Norman Warner
Geoff Wilson

(Quorum 7)

Le greffier du Comité

Marie Carrière

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 8, 1987
(120)

[Text]

The Standing Committee on Finance and Economic Affairs met at 9:40 o'clock a.m. this day, in Room 269 (West Block) the Acting Chairman, Geoff Wilson, presiding.

Members of the Committee present: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, George Minaker, Aileen Nicholson, Norman Warner, and Geoff Wilson.

In attendance: From the Committee's Research Staff: H. Bert Waslander, Research Director; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher, Anthony Knill and Edwin Kroft, Research Officers.

Witnesses: From the Canadian Labour Congress: Dick Martin, Executive Vice-President; Robert Baldwin, Senior Researcher, Policy and Planning, Research and Legislation Department. *From the Canadian Union of Public Employees:* Gilbert Levine, Director of Research; Duncan Cameron, Research Staff. *From the Canadian Federation of Labour:* James McCambly, President. *From the Confédération des syndicats nationaux:* Monique Simard, Vice-President; Peter Baknis, Executive Assistant; François Aubry, Research Counsel.

In accordance with its mandate under Standing Order 96(2), the Committee resumed consideration of the White Paper and other related documents on Tax Reform tabled in the House of Commons on Thursday, June 18, 1987. (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Monday, June 22, 1987, Issue No. 70*).

Dick Martin from the Canadian Labour Congress made an opening statement and, with the other witness answered questions.

Gilbert Levine from the Canadian Union of Public Employees made an opening statement and, with the other witness answered questions.

At 11:02 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:05 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Don Blenkarn took the Chair.

James McCambly from the Canadian Federation of Labour made an opening statement and answered questions.

Monique Simard from the *Confédération des syndicats nationaux* made an opening statement and, with the other witnesses answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 8 SEPTEMBRE 1987
(120)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances et des affaires économiques se réunit à 9 h 40, dans la pièce 269, Édifice de l'ouest, sous la présidence de Geoff Wilson (*président suppléant*).

Membres du Comité présents: Bill Attewell, Don Blenkarn, Michael Cassidy, Simon de Jong, George Minaker, Aileen Nicholson, Norman Warner et Geoff Wilson.

Également présents: Du personnel de recherche du Comité: H. Bert Waslander, directeur de recherche; Sean Aylward, France Castonguay, Kirk Falconer, Geoff Fisher, Anthony Knill et Edwin Kroft, attachés de recherche.

Témoins: Du Congrès du travail du Canada: Dick Martin, vice-président exécutif; Robert Baldwin, premier chercheur, Service des politiques et de la planification, Recherche et législation. *Du Syndicat canadien de la Fonction publique:* Gilbert Levine, directeur de recherche; Duncan Cameron, personnel de recherche. *De la Fédération canadienne du travail:* James McCambly, président. *De la Confédération des syndicats nationaux:* Monique Simard, vice-présidente; Peter Baknis, adjoint à l'exécutif; François Aubry, conseiller au Service de recherche.

En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le paragraphe 96(2) du Règlement, le Comité poursuit l'étude du Livre blanc sur la réforme fiscale et d'autres documents connexes, qui ont été déposés à la Chambre des communes, le jeudi 18 juin 1987. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du lundi 22 juin 1987, fascicule n° 70*).

Dick Martin, du Congrès du travail du Canada, fait une déclaration liminaire et, avec l'autre témoin, répond aux questions.

Gilbert Levine, du Syndicat canadien de la Fonction publique, fait une déclaration liminaire et, avec l'autre témoin, répond aux questions.

À 11 h 02, la séance est suspendue.

À 11 h 05, la séance reprend.

Don Blenkarn assume la présidence.

James McCambly, de la Fédération canadienne du travail, fait une déclaration liminaire et répond aux questions.

Monique Simard, de la Confédération des syndicats nationaux, fait une déclaration liminaire et, avec les autres témoins, répond aux questions.

At 12:34 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

À 12 h 34, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Marie Carrière
Clerk of the Committee

Le greffier du Comité
Marie Carrière

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

[Texte]

Tuesday, September 8, 1987

• 0938

The Acting Chairman (Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek)): Order. Pursuant to Standing Order 96.(2), we are considering the white paper and other related documents on tax reform. The first witnesses, from the Canadian Labour Congress, are Dick Martin, Executive Vice-President, and Robert Baldwin, Senior Researcher.

Gentlemen, I would like to welcome you here on behalf of the committee, thank you for your brief, and ask for your summary at this time.

Mr. Dick Martin (Executive Vice-President, Canadian Labour Congress): Thank you, Mr. Chairman.

I want to begin by thanking you for providing the Canadian Labour Congress with an opportunity to present our view on the white paper on tax reform. As you will have gathered from our submission, we are not here to tell you that Canadians in general pay too much in taxes. As a percentage of gross domestic product, total taxes paid by Canadians are below average by comparison with some other industrialized countries.

• 0940

It is also relevant to note that many countries with high levels of total taxation have also performed very well economically. We do not subscribe to the philosophy that high tax rates mean poor economic performance. We hope the committee will reject this philosophy as well.

Our chief concern with the tax system in Canada is that it is unfair. It does not conform adequately to the principle that taxes should be based on the ability to pay. You will see in our brief that we talk about vertical equity and also horizontal equity. Nor, under our personal income tax, do people with the same incomes—I am talking about horizontal equity—and the same number of dependants pay the same amount in taxes. The corporate income tax does not fully utilize the corporate tax base, and the Canadian tax system relies too heavily on sales taxes.

All of these generalizations do not apply just to the tax system as it now exists. They will still be valid if the reforms proposed in the white paper are in fact adopted.

For many Canadians, the most blatant sign of unfairness in our tax system is the fact that many high-income individuals and profitable corporations pay no income taxes at all. We would have hoped the white paper

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

[Traduction]

Le mardi 8 septembre 1987

Le président suppléant (M. Wilson (Swift Current—Maple Creek)): À l'ordre, s'il vous plaît. Conformément à l'article 96.(2) du Règlement, nous étudions le Livre blanc et autres documents connexes ayant trait à la réforme fiscale. Nos premiers témoins représentent le Congrès du travail du Canada: il s'agit de Dick Martin, vice-président exécutif, et de Robert Baldwin, chercheur principal.

Messieurs, au nom du Comité, je vous souhaite la bienvenue et vous remercie de votre mémoire. Si vous pouviez maintenant nous en faire un résumé.

M. Dick Martin (vice-président exécutif, Congrès du travail du Canada): Merci, monsieur le président.

Tout d'abord, le Congrès du travail du Canada tient à vous remercier de l'occasion qui lui est donnée de présenter son point de vue au sujet du Livre blanc sur la réforme fiscale. Comme vous avez pu le constater à la lecture de notre mémoire, nous ne sommes pas là pour vous dire que les Canadiens en général paient trop d'impôt. En tant que pourcentage du produit national brut, les impôts payés par les contribuables canadiens sont en moyenne moins élevés que dans certains autres pays industrialisés.

Il convient de noter aussi que dans de nombreux pays où l'assiette fiscale est élevée, le rendement économique est également très bon. Nous n'appuyons pas le principe suivant lequel les taux d'imposition élevés se traduisent par un faible rendement économique. Nous espérons que le Comité rejettera ce principe lui aussi.

Notre principale préoccupation à l'égard du système fiscal canadien est qu'il est inéquitable. Il n'adhère pas tout à fait au principe que les impôts doivent être fonction de la capacité de payer. Vous verrez que dans notre mémoire, nous parlons d'équité verticale et d'équité horizontale. Nous faisons ressortir également, au chapitre de l'équité horizontale, que les personnes qui gagnent le même revenu et qui ont le même nombre de personnes à charge ne paient pas les mêmes impôts. De plus, les impôts sur les revenus d'entreprise ne sont pas tout à fait fonction de l'assiette fiscale des sociétés, et le régime fiscal canadien repose trop lourdement sur les taxes de vente.

Toutes ces caractéristiques générales sont le propre du régime fiscal actuel, mais elles continueront d'être vraies même si les réformes proposées dans le Livre blanc sont adoptées.

Pour de nombreux Canadiens, l'inéquité la plus flagrante de notre système fiscal réside dans le fait que bon nombre de particuliers à revenu élevé et de sociétés rentables ne paient aucun impôt. Nous osions espérer, à

[Text]

proposals would have at least put an end to this deplorable situation. However, they do not.

In our submission, we point out that the changes proposed in the personal income tax are roughly neutral in distributional terms. In other words, tax changes as a percentage of income are roughly equal across all income classes. In itself, this is not adequate. The reforms should increase the personal tax burdens of the wealthy as compared with the poor. This is especially important in view of the fact that the white paper proposes to increase sales taxes, which impose their heaviest burdens on the poor and moderate-income sectors.

Sales tax revenues will increase by \$1 billion per year in phase 1 and by an addition \$3 billion a year in phase 2. If essential goods and services such as food are taxed in phase 2 of sales tax reform, then the neutrality of the personal tax changes is just not acceptable. In fact, it is grotesque.

The proposed rate structure under the personal income tax is simply not acceptable. It is far too flat to reflect ability to pay. In addition, we see absolutely no reason why the top rate should begin at roughly two times the average wage and salary, when top corporate executives typically earn 10 times the average. We hope the committee will recommend new brackets, with higher rates at the top end of the income scale.

We cannot leave the subject of personal income tax without touching on two other points. First, we are extremely frustrated by the fact that neither the existing tax system nor the white paper proposals deal with investment income and employment income in an even-handed way. In view of the unequal treatment of investment and employment income, we cannot accept the elimination of the employment expense deduction.

Second, I also want to register our strong opposition to the miserly credit of \$65 for children and the fact that no credit is available for children over 18. This is part of a general strategy of undermining all child-related benefits this government has pursued. We oppose this strategy, and we are appalled by it.

In our submission, we also point out that the corporate tax proposals still leave us a long way from fully utilizing the corporate tax base. The proposed reductions in the corporate tax rate will deprive the federal government of

[Translation]

tout le moins, que les propositions du Livre blanc mettraient fin à cette situation déplorable. Ce n'est cependant pas le cas.

Dans notre mémoire, nous faisons ressortir que les changements proposés au chapitre de l'impôt sur le revenu des particuliers ne modifient presque en rien la distribution de l'apport fiscal. En d'autres termes, les changements fiscaux en tant que pourcentage du revenu s'appliquent à peu près également à toutes les catégories de revenus. Cela en soi n'est pas adéquat. Les réformes devraient relever le taux d'imposition des riches par rapport à celui des pauvres. Cela est particulièrement important quand on sait que le Livre blanc propose d'augmenter les taxes de vente, lesquelles frappent davantage les gagne-petit et les contribuables à revenu moyen.

Les revenus provenant des taxes de vente augmenteront de 1 milliard de dollars par année dans la première phase, et de 3 milliards de dollars par année de plus dans la deuxième phase. Si les biens et services essentiels comme les aliments sont imposés dans la deuxième phase de la réforme s'appliquant aux taxes de vente, la neutralité des modifications du régime d'impôt sur le revenu des particuliers devient tout à fait inacceptable. En fait, c'est grotesque.

La structure des taux proposée au chapitre de l'impôt sur le revenu des particuliers est tout simplement inacceptable. Elle est beaucoup trop uniforme pour refléter la capacité de payer des contribuables. De plus, nous ne voyons absolument pas pourquoi le taux supérieur d'imposition devrait s'appliquer à partir d'environ deux fois le niveau de la moyenne salariale, alors que les dirigeants de sociétés gagnent ordinairement 10 fois plus que la moyenne. Nous espérons que le Comité recommandera de nouvelles fourchettes d'imposition, avec des taux plus élevés au niveau supérieur des échelons de revenu.

Nous ne pouvons laisser la question de l'impôt sur le revenu des particuliers sans aborder deux autres points. Tout d'abord, nous sommes extrêmement déçus du fait que ni le régime fiscal actuel, ni les propositions du Livre blanc ne traitent les revenus de placement et les revenus provenant d'un emploi de façon équitable. Étant donné l'inéquité du système en ce qui concerne les revenus de placement et d'emploi, nous ne pouvons accepter l'élimination des déductions pour les dépenses liées à l'emploi.

Deuxièmement, je tiens à exprimer notre ferme opposition au risible crédit pour enfants de 65\$, et au fait qu'il n'y a pas de crédit pour les enfants de plus de 18 ans. Cela fait partie de la stratégie générale du gouvernement visant à réduire tous les avantages liés aux enfants. Nous nous opposons à cette stratégie, et nous la trouvons scandaleuse.

Dans notre mémoire, nous mettons en lumière le fait que les réformes de l'impôt des entreprises sont encore très loin de mettre pleinement à contribution toute l'assiette fiscale des sociétés. Les réductions proposées du

[Texte]

nearly \$1.9 billion per year by 1992. We do not believe the reductions are necessary, since many corporate taxpayers are paying something close to the existing statutory rates.

In addition, while the base-broadening measures will raise \$3.5 billion per year by 1992, our impression is that this is a very small percentage of the revenues the federal government is giving up through corporate tax incentives.

We would remind you too of the white paper estimate that 60,000 of the 110,000 profitable corporations that paid no tax under existing rules in 1983 would pay none under the revised rules. In our view, it is time to begin winding down the corporate tax incentives that have grown so quickly over the past 10 years. They are costing the federal government billions of dollars per year in lost revenues. They are not demonstrably effective in achieving their stated objectives, and there is no accountability on the part of the federal government or their corporate taxpayers for how they are used.

As a general rule, government support for individual businesses should be provided by open and accountable direct-grant programs that have performance guarantees built into them, rather than tax incentives. Pending the conversion of existing incentive programs to grant programs, a minimum corporate tax should be imposed. This, I might add, is one key feature of the recent tax reform in the United States that has not been copied in the white paper.

I also want to repeat the dismay we express in our submission about the fact that the white paper refuses to deal with the issue of the corporate tax system and the concentration of ownership of corporations. In our view, this is a very serious issue and I hope the committee will pursue the suggestions for research that we have raised on page 25 of our submission.

• 0945

Thus far in highlighting our submission, I have focused exclusively on the points raised under the general heading of fairness. I sincerely hope nonetheless that you will not lose sight of the issues we have raised in relation to openness and simplicity.

I would be remiss if I concluded these remarks without noting some of the concerns raised in our submission about the white paper and the process that has been put in place for reviewing it. In this regard, I would remind you that we have noted on pages 17 and 18 of our submission a number of key issues raised by the white paper, which are not dealt with in a clear and open way.

I also want to register our dismay at the lack of frankness that is shown in claiming that 800,000 Canadians are being dropped from the tax rolls and that

[Traduction]

taux d'imposition des entreprises priveront le gouvernement fédéral de près de 1,9 milliard de dollars par année d'ici à 1992. A notre avis, ces réductions ne sont pas nécessaires, étant donné que les impôts payés par de nombreuses sociétés correspondent à peu près au taux prévu actuellement dans la loi.

De plus, même si les mesures visant à élargir l'assiette fiscale permettraient de récupérer 3,5 milliards de dollars par année d'ici à 1992, nous estimons que ce chiffre est un très faible pourcentage des revenus auxquels renonce le gouvernement fédéral par ces allègements fiscaux aux sociétés.

Nous tenons à vous faire remarquer en outre que, selon les estimations du Livre blanc, les 60,000 entreprises sur les 110,000 sociétés qui faisaient des profits et qui ne payaient pas d'impôt sous le régime de 1983 n'en paieront pas davantage sous le nouveau régime. A notre avis, il est temps de commencer à réduire les allègements fiscaux qui se sont multipliés si rapidement au cours de la dernière décennie au profit des sociétés. Ces allègements représentent des pertes de revenu de milliards de dollars par année pour le gouvernement fédéral. Leur efficacité n'est pas concluante et le gouvernement fédéral ni les sociétés n'ont de compte à rendre sur leur utilisation.

En règle générale, l'aide gouvernementale aux entreprises devrait être assurée par la voie de programmes de subventions directes et ouverts avec des garanties de rendement intrinsèques, plutôt que par des allègements fiscaux. En attendant que les programmes existants de stimulation fiscale soient remplacés par des programmes de subventions, les sociétés devraient être frappées d'un impôt minimum. Soit dit en passant, cela est un des éléments principaux de la dernière réforme fiscale aux États-Unis qui n'a pas été repris dans le Livre blanc.

Je tiens également à réitérer le désarroi que nous exprimons dans notre mémoire à l'égard du fait que le Livre blanc refuse de traiter du régime d'imposition des sociétés et de la concentration de la participation des entreprises. A notre avis, c'est une question très importante, et j'espère que le Comité fera la recherche que nous lui suggérons à la page 25 de notre mémoire.

Jusqu'à présent, j'ai mis l'accent exclusivement sur la question de l'équité du système. Néanmoins, j'espère sincèrement que vous n'oublierez pas ce que nous disons dans notre mémoire au sujet de la transparence et de la simplicité du système.

Je ne pourrais conclure cet exposé sans vous parler de certaines préoccupations que nous exprimons dans notre mémoire au sujet du livre blanc et du processus d'examen qui a été mis en place. A cet égard, je vous signale qu'aux pages 17 et 18 de notre mémoire, nous mettons en lumière un certain nombre de points importants du Livre blanc qui ne sont pas traités de façon claire et directe.

Je tiens à vous dire également que nous sommes navrés du manque de franchise du Livre blanc qui dit que 800,000 Canadiens sont soustraits du rôle d'imposition, et

[Text]

personal tax revenues are going to decrease by \$2.5 billion per year. In addition, it is truly painful to see the extent to which the proposed reforms in the white paper are tied to the recent changes in the U.S. tax system. In our view, it is not a mere coincidence that the top personal tax rate proposed in the white paper and the general corporate tax rate are almost identical to the new rates that will come into effect in the U.S. This is, in our view, part of the same process of creating the level playing field that is involved in such other initiatives of the current government, such as deregulation and privatization.

It is yet another example of the political nature of entering a comprehensive free trade pact with the U.S. We are not getting tax reform that responds to the demand of Canadians for fairness. The current government is offering us tax reform that responds to its desire to copy the trends south of the border.

Unfortunately, in copying the U.S. model of tax reform, we here in Canada are sacrificing the fairness of our tax system with no evidence that we have to. Tax reform in the U.S. has not only shaped the white paper proposals themselves, it has forced you and us to deal with them in a time frame that is far too short to do full justice to them.

Once again, I want to thank this committee for having this opportunity to present our views and, as you have gathered from what I said, tax reform is unfinished business with us, even if the white paper proposals are adopted. Thank you, Mr. Chairman.

The Acting Chairman (Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek)): Thank you, Mr. Martin. I will call on Mr. Attewell to lead off the questioning.

Mr. Attewell: Thank you, Mr. Chairman. I wish to thank you for your brief. You did complain of inadequate time to actually prepare it and so on, and I apologize for that, but there is a timetable we just have to meet.

One area I am surprised that you did not comment on, nor I did not see it in your brief, was the impact on job creation. I will just say that on August 31, both the Economic Council of Canada and Mr. McCracken of Informetrica Ltd. projected some modest increases in employment resulting from stage one tax reforms. I think Mr. McCracken estimated a job creation of about 47,000 jobs.

Now your brief contains no detailed specific comments about the effects of tax reform on employment prospects. Could you just share your views on that topic?

Mr. Martin: I think two items that really do address it in our brief, perhaps not as directly as you are inviting us to,

[Translation]

que les recettes provenant des impôts sur le revenu des particuliers baisseront de 2,5 milliards de dollars par année. De plus, il est vraiment désolant de voir à quel point les réformes envisagées dans le Livre blanc sont liées aux récents changements du régime fiscal américain. À notre avis, cela ne tient pas au hasard que le taux supérieur d'imposition du revenu des particuliers proposé dans le livre blanc et le taux général d'imposition des sociétés soient presque identiques aux nouveaux taux qui entreront en vigueur aux États-Unis. À notre avis, ces mesures s'inscrivent dans le même processus visant à établir des règles de jeu uniformes conformément à d'autres politiques du gouvernement en place en matière notamment de déréglementation et de privatisation.

Cela démontre encore une fois la nature politique des négociations d'un accord de libre-échange avec les États-Unis. La réforme fiscale envisagée ne répond pas aux impératifs d'équité que réclament les Canadiens. Le gouvernement actuel nous offre une réforme fiscale qui répond à sa volonté de s'aligner sur le système adopté par nos voisins du Sud.

Malheureusement, en nous alignant sur la réforme fiscale américaine, nous sacrifions l'équité de notre système d'impôt sans que cela soit nécessaire. La réforme fiscale aux États-Unis a non seulement inspiré le Livre blanc, mais elle nous force à l'étudier dans des délais beaucoup trop brefs pour que nous puissions y voir juste.

Je tiens à remercier encore une fois le Comité de nous avoir donné l'occasion d'exprimer notre point de vue et, comme vous avez pu le constater à partir de ce que j'ai dit, même si les propositions du Livre blanc sont adoptées, la réforme fiscale pour nous est loin d'être finie. Merci monsieur le président.

Le président suppléant (M. Wilson (Swift Current—Maple Creek)): Merci monsieur Martin. Je vais demander à M. Attewell d'amorcer la période des questions.

M. Attewell: Merci, monsieur le président. Je tiens à remercier les témoins de leur mémoire. Vous vous êtes plaints du fait que vous n'avez pas eu suffisamment de temps pour vous préparer, et je m'en excuse, mais nous avons un échéancier à respecter.

Je suis étonné que vous n'ayez pas parlé dans votre déclaration, pas plus que dans votre mémoire, d'ailleurs, de l'impact de la réforme fiscale sur la création d'emplois. Le 31 août dernier, le Conseil économique du Canada et M. McCracken de Informetrica Ltd. ont dit qu'ils prévoyaient un accroissement modeste de l'emploi suite à la mise en oeuvre de la première étape de la réforme fiscale. M. McCracken a parlé, je pense, d'environ 47,000 emplois.

Dans votre mémoire, vous n'abordez pas de façon détaillée l'incidence de la réforme fiscale sur les perspectives d'emploi. Qu'avez-vous à nous dire à ce propos?

M. Martin: Il y a deux points dans notre mémoire qui se rattachent à cela de façon plus ou moins directe: le taux

[Texte]

are the corporate income tax rate and the issue of openness. What we have repeatedly said in there is that, never mind the incentives and such, let us have an outright grant. Let us take the example of MacMillan Bloedel Limited for want of another corporation. If we want to create jobs—MacMillan Bloedel Limited is especially good in talking about British Columbia with their high rate of unemployment—then we should have a system of grants that is open to the public and is tied to performance; that is, with this grant from the Canadian taxpayer x amount of jobs will be created. If they do not create those jobs, obviously something has to be done. Either the grant is withheld or it has to be paid back.

What we are saying in here that the present system of incentives, write-offs and such is really not open at all and very hard for anybody to determine what effect it has had, and is therefore not having the desired effect. It is not having the desired effect in terms of what the jobs created are supposed to be; secondly, nobody knows how much in terms of taxes have been granted back to them.

Mr. Attewell: On that macro-basis, Mr. Martin, do you or do you not believe this is going to generate a significant number of jobs, this overall package? If you could, I would like you to deal with the overall thrust of it. Is it positive or negative on job creation, in your opinion, and did you do any analysis of it?

Mr. R. Baldwin (Senior Researcher, Policy and Planning, Research and Legislation Department, Canadian Labour Congress): First of all, it would appear that it is largely neutral even if you accept the Economic Council of Canada and Informetrica Ltd. estimates as being valid, and we have not had a chance to review the methodology they used. But you are talking about 47,000 unemployed in the context of an unemployment situation in which over a million Canadians are unemployed.

• 0950

I believe the Economic Council of Canada claimed that the tax reform proposals might reduce the unemployment rate by 0.2%. This in the context of a 9% unemployment rate across the country and unemployment rates of over 18% in Newfoundland, which suggests to me that even if you take their estimates at face value, you are looking at a set of proposals that are largely neutral.

The other observation I think is worth making is that in the supporting argument the Minister of Finance has offered in presenting us the white paper proposals, he insinuates that if we leave more income in the hands of individual Canadians and Canadian corporations, somehow or other this is going to bring us into the brave new world of something close to full employment.

I think, however, that when you look at the experience of other countries around the world, there is no clear relationship between overall levels of taxation and rates of unemployment. We can point to examples of countries that have very high ratios of taxes paid to GDP. I think

[Traduction]

d'imposition du revenu des entreprises et la question de la transparence. Ce que nous disons et répétons c'est de laisser faire les mesures de stimulation fiscale et d'accorder des subventions directes. Prenons l'exemple de la McMillan Bloedel Limitée. Si nous voulons créer des emplois—McMillan Bloedel Limitée aime particulièrement parler de la Colombie-Britannique et de son taux de chômage élevé—eh bien créons un système de subventions ouvert au public et lié au rendement; c'est-à-dire subordonnons la subvention financée par le contribuable canadien à la création d'un certain nombre d'emplois. Si ces emplois ne sont pas créés, il faut évidemment faire de deux choses l'une: soit retenir la subvention, soit en exiger le remboursement.

Dans notre mémoire, nous disons que le système actuel d'allègements fiscaux, de déductions et ainsi de suite n'est vraiment pas très ouvert et ne donne pas les résultats escomptés. Il ne permet pas d'atteindre les objectifs visés en matière de création d'emplois, et personne ne sait à combien s'élèvent les allègements fiscaux dont bénéficient les entreprises.

M. Attewell: Sur cette base macro-économique, monsieur Martin, pouvez-vous nous dire si oui ou non la réforme fiscale permettra de créer un nombre appréciable d'emplois? J'aimerais que vous nous disiez si, de façon générale, vous pensez que la réforme aura un effet positif ou négatif sur l'emploi; et si vous avez fait une analyse là-dessus?

M. R. Baldwin (rechercheur principal, Politiques et planification, Service de recherche et des lois, Congrès du travail du Canada): Tout d'abord, l'effet de la réforme sur la création d'emplois semblerait plutôt négligeable, même si l'on accepte les estimations du Conseil économique du Canada et d'Informetrica Limitée; et nous n'avons pas eu la chance d'analyser leur méthode d'estimation. Mais il n'est question que d'environ 47,000 emplois alors qu'il y a plus d'un million de Canadiens au chômage.

Le Conseil économique du Canada a dit, je crois, que la réforme fiscale permettrait de réduire le taux de chômage de 0,2 p. 100. Le taux de chômage au Canada est en moyenne de 9 p. 100, et à Terre-Neuve, il est de 18 p. 100. Dans ce contexte, même si les estimations du Conseil sont justes, je pense que la réforme n'aurait qu'un effet très négligeable sur l'emploi.

Il y a une autre chose qu'il vaut la peine de dire. En défendant les propositions de son Livre blanc, le ministre des Finances a déclaré que si les entreprises et les contribuables disposaient d'un revenu disponible plus élevé, cela nous permettrait de nous rapprocher du fabuleux objectif du plein emploi.

Cependant, quand on regarde la situation dans d'autres pays, il ne semble pas y avoir de rapport défini entre le niveau global d'imposition et le taux de chômage. Il y a des pays où les taux d'impôt sont très élevés par rapport au PIB. Je pense en particulier à des pays comme la

[Text]

particularly of countries like Sweden, where that ratio is over 50% and have maintained unemployment rates at 2% below.

We also, to be fair, find some examples of low-tax countries that have unemployment rates. I am thinking of Japan as a particular example. I think if there is a general conclusion to which we are driven, it is that there is no clear relationship between overall levels of taxation in the industrialized world and the success they have in creating employment.

Mr. Attewell: You mentioned a few minutes ago your preference for grants and you touch on that, I think, on page 35 of your brief. Do you have any concerns about a major shift towards grants that can get very political in nature versus incentives in a general tax system?

Mr. Martin: I suppose any system is open to abuses or potential abuses but what I do think is with an openness as such, yes, they can be affected either positively or negatively, depending on where that grant goes. I think if in general you have some performance tied to the grant, to a large degree that takes care of the political side of things. If you are going to give a large grant, a corporate grant, to a company because they are supposedly going to set up X corporation and create so many jobs, they have to perform, they have to do that.

The problem we are finding at this point in time because of the real closeness of the tax system is that there is no evidence that many of these incentives create the jobs they were supposed to or create the economic base in our community that they were supposed to. Consequently, there is no accountability from the corporation and no accountability by the government that has provided the tax incentive.

So in answer to you, I would say that I think it is a far healthier system in terms of having grants rather than having the incentives and the hidden portion of the tax system.

Mr. Baldwin: If I could, I would like to add one further comment on this point. The current incentive system has been very powerfully shaped by political forces as well. As evidence of that, one only needs to remember what happened in November 1981 when a former Minister of Finance proposed that capital gains would be deemed to be realized when mergers were financed through share-for-share exchanges. You may recall that the proposal, which the former Finance Minister eventually dropped, was very heavily influenced by political lobbying from a small portion of corporate Canada.

I want to make the point that the existing incentive system is not free from intense lobbying by small fragments of the population who have heavily vested stakes in the incentives that are in place.

Mr. Attewell: I just have a view that the grants have a particular vulnerability to them, if you will, in terms of

[Translation]

Suède où ce rapport est de plus de 50 p. 100 et où le taux de chômage est inférieur à 2 p. 100.

Mais il faut dire aussi, pour être juste, qu'il y a des pays où le taux de chômage est faible malgré un taux d'imposition peu élevé. Je pense en particulier au Japon. Force est donc d'admettre qu'il n'y a pas de rapport défini entre le niveau d'imposition dans les pays industrialisés et le taux de création d'emploi.

M. Attewell: Vous disiez, il y a quelques minutes, que vous préféreriez un système de subvention directe et je pense que vous développez cette idée à la page 35 de votre mémoire. Ne craignez-vous pas qu'une réforme largement axée sur les subventions puisse devenir très politique par rapport à un régime axé sur des stimulants fiscaux?

M. Martin: Je suppose qu'il y a des abus ou un potentiel d'abus dans tout système. Mais j'estime que dans un système transparent, les effets peuvent être tout aussi bien positifs que négatifs. Si les subventions sont liées au rendement, le problème du favoritisme se trouve largement diminué. Une compagnie qui reçoit une grosse subvention pour établir une société et créer un certain nombre d'emplois doit répondre aux attentes.

Aujourd'hui, à cause du manque de transparence du système, il est difficile de vérifier dans quelle mesure les stimulants fiscaux répondent aux attentes en matière de création d'emploi ou d'établissement d'une base économique. En conséquence, il n'y a aucune responsabilité de la part des sociétés, ni du gouvernement.

Donc, pour répondre à votre question, je pense qu'il est de loin beaucoup plus sain d'avoir un système axé sur des subventions plutôt que sur des stimulants fiscaux.

M. Baldwin: J'aurais quelque chose à ajouter là-dessus. Le système actuel de stimulation fiscale repose lui aussi très fortement sur des jeux de politique. À preuve, qu'on se souvienne de ce qui est arrivé en novembre 1981 quand le ministre des Finances a proposé que les profits ne seraient considérés comme gains en capital que lorsqu'ils seraient issus de fusions financées par les actions. Vous vous souviendrez que cette proposition à laquelle l'ancien ministre des Finances a fini par renoncer avait été largement influencée par le lobby politique exercé par une faible partie du monde des affaires canadien.

Je tiens à vous dire que le système de stimulants fiscaux n'est pas libre de pressions intenses exercées par une faible portion de la population qui profite largement des mesures en place.

M. Attewell: À mon avis, le régime de subventions est particulièrement vulnérable, en ce sens qu'il faut tendre à

[Texte]

you being able to reach out to not only a region of Canada but a particular company for that type of incentive.

But could I move on to another area for a minute or two, and that is some of your comments related to the way we have designed our tax reform in a similar manner, if you will, to the U.S. system.

We are not unique in that. When the United States moved with their initiative, several other countries around the world have had to look at that because with the lower tax rates there is evidence that companies would invest more heavily in the U.S. to get the advantage of those rates. I think we would be at great risk to just stand idly by and let all that happen south of the border. Could you just elaborate a bit on why you seem so nervous or upset with us adopting, you might say, some similar concepts to those of the U.S.?

• 0955

Mr. Martin: I suppose what we have to start doing, as a country, is to determine what is our economic future. How are we going to administer and enhance social programs that we take collective pride in? Obviously, they have to be financed through our tax system, a system in which we take pride in separating ourselves from the United States' system.

You ask why we have become so nervous. It is simply because of that. We seem to be marching down a road that is simply duplicating the U.S. taxation system. In many cases in the paper we talk about deregulation. We talk in terms of investment and so on. I do not know how a country can be independent when it is tying itself so closely to a foreign country's economic ways, economic base, taxation system and such.

On the other hand, I do not pretend that we are going to ignore what happens in the United States. That would be folly. But we are certainly advocating that we take a much more independent stance in terms of how we treat our tax system. Why not go back to openness, fairness and accountability? I think all those are key ingredients in terms of having a tax system that Canadians want. We talked about it in terms of the grants; how does the tax system perform for us? Does it create the amount of jobs that it can create? Does it bring in the revenues that it should bring in to administer the various social programs we take great pride in and want to enhance?

It is strange to us, at this point, that when tax reform suddenly came into the United States, it was high on the agenda. There were a number of us before—and I might say the Canadian Labour Congress was one of them—who have been crying for years to have a more simplified, fair taxation system. But all of a sudden this was on the agenda and it coincided with all these other initiatives that are under way. I think it is highly dangerous in terms of our own economic and political independence to have this all of a sudden happening, and you talked about it in the same timeframe as it is in the United States.

[Traduction]

aider non seulement une région du Canada, mais aussi une compagnie qui peut en avoir besoin.

J'aimerais maintenant aborder un autre sujet. Vous avez dit que nous nous étions inspirés du système américain pour notre réforme fiscale.

Nous ne sommes pas les seuls à avoir fait cela. Quand les États-Unis ont procédé à leur réforme, plusieurs autres pays ont dû la regarder de près, parce que, avec les taux d'imposition plus faibles, il appert que les compagnies pourraient être portées à investir davantage aux États-Unis pour profiter de la situation. Je pense que nous nous exposerions à un grand danger si nous ne réagissons pas. Pourriez-vous nous expliquer un peu pourquoi cela vous dérange autant que nous reprenions certains éléments de la réforme américaine?

M. Martin: Ce que nous devons commencer à faire, en tant que pays, c'est déterminer l'orientation de notre avenir économique. Comment allons-nous gérer et améliorer les programmes sociaux dont nous sommes collectivement si fiers? Il est évident qu'il faut les financer par notre régime fiscal, lequel se distingue de celui des États-Unis, et nous en sommes fiers.

Vous me demandez pourquoi cela me dérange autant. Et bien, c'est pour ça. Nous semblons vouloir nous contenter simplement d'imiter le régime fiscal américain. Dans notre mémoire, nous parlons souvent de la déréglementation. Nous parlons aussi d'investissements. Je ne vois pas comment un pays peut se dire indépendant quand il se modèle autant sur l'orientation économique et fiscale d'un autre pays.

Par ailleurs, je ne dis pas qu'il ne faut pas tenir compte de ce qui se passe aux États-Unis. Ce serait de la folie pure. Mais nous préconisons un régime fiscal beaucoup plus indépendant. Pourquoi ne revenons-nous pas au principe de la transparence, de l'équité et de la responsabilité? Je pense que ce sont là les éléments essentiels du régime fiscal que souhaitent les canadiens. Nous avons parlé d'un système de subventions? Quel est le rendement de notre régime fiscal? Permet-il de créer un nombre d'emplois optimal? Rapporte-t-il les revenus qu'il faut pour gérer et améliorer les divers programmes sociaux dont nous sommes si fiers?

Nous trouvons cela curieux que lorsque les États-Unis ont procédé à leur réforme fiscale, cela soit devenu si important ici. Le Congrès du travail du Canada est au nombre de ceux qui réclament depuis des années un régime fiscal plus simple et plus juste. Mais voilà que tout à coup la réforme fiscale devient une priorité. Je pense qu'il est très dangereux pour notre indépendance économique et politique que cette réforme coïncide avec celle des États-Unis.

[Text]

Mr. Attewell: One last question, Mr. Chairman. Maybe not so much a question as a comment. On deferred taxes, on page 28 of your brief you say that accumulated deferred taxes should be paid at existing rates. Corporations with accumulated deferred taxes should not derive a windfall gain out of tax reform.

I do not think your conclusion is correct. I think what really happens there is the deferred tax would have been set up, that liability has been set up at today's rate, if you will. What I see happening down the road is that it will be drawn down at lower rates, but there is a liability set up there at the gross, current rate. So your conclusion of some windfall, I do not think makes sense. I do not want to get into a long technical discussion on that but I just draw that to your attention.

Mr. Baldwin: I agree with you that the deferred taxes that appear on firms' books are based on the existing corporate tax rates that are in effect. The fact of the matter remains that if a firm, for example, that has been using the CCA provisions, ceases to invest in the future and therefore puts itself in a situation where it cannot claim depreciation costs for tax purposes. Under the new rules it will be taxed at the proposed rates after 1988 and not at the old rates which were used for setting a value on those "deferred taxes" in their own books. So there will in fact be a deferred—

Mr. Blenkarn: I think it is quite true what you say, that there is a benefit to them, but I think you ought to take a look at the change in the CCA. For example, manufacturing CCA, as proposed, is reduced from the old two-year write-off to a 25% declining balance. Most of those large CCA deferred taxes were a result of accountants recognizing a longer depreciation schedule than was allowed in the act.

• 1000

Do you not believe the very major changes in allowable CCA are likely to result in new investment not creating deferred taxes and that there will be a run down of that deferred tax account as new machinery replaces old machinery and there are no further deferrals? It would seem to me the big change in CCA, for both construction and for manufacturing, where I always found the large claim, will not exist any longer. Would you not agree it would represent a very significant tax increase to corporations?

Mr. Baldwin: The new rules will affect capital equipment put into use after 1988, and I guess we have to use the new language. It will result in a smaller accumulation of deferred taxes in the future. It will only affect deferred taxes associated with new machinery put into use after 1988. Our concern is about what happens to the tax treatment of machinery acquired prior to January 1, 1988. With machinery acquired prior to January 1,

[Translation]

M. Attewell: Une dernière question, monsieur le président. Ce n'est peut-être pas autant une question qu'un commentaire. A la page 28 de votre mémoire, vous dites que les impôts différés accumulés devraient être payés au taux courant. Les sociétés qui ont accumulé des reports d'impôt ne devraient pas tirer un bénéfice fortuit de la réforme fiscale.

Je ne crois pas que votre conclusion soit juste. Le passif que constituent les impôts différés est calculé au taux courant. Le taux sera abaissé, mais le passif est calculé au taux courant brut. Votre conclusion selon laquelle cela constitue un bénéfice fortuit est à mon sens erronée. Je ne veux pas m'engager dans une longue discussion technique, je tiens simplement à attirer votre attention là-dessus.

M. Baldwin: Je conviens que les impôts différés qui figurent dans les états financiers des entreprises sont fondés sur le taux actuel d'imposition des sociétés. Il n'en demeure pas moins, par exemple, que si une entreprise qui s'est servie de déductions pour amortissement cesse d'investir—ce qui l'empêche de réclamer des frais d'amortissement aux fins de l'impôt—sous le nouveau régime, elle sera imposée au taux proposé après 1988, et pas au taux qui a servi à établir la valeur des impôts différés figurant dans ses états financiers. Il y aura donc effectivement...

M. Blenkarn: Il est vrai que l'entreprise en tirera un avantage, mais je pense que vous devriez examiner les changements proposés en ce qui concerne la DPA. Par exemple, avec la réforme, la DPA dans le secteur manufacturier pense d'un amortissement sur une période de deux ans à un amortissement décroissant de 25 p. 100. La plupart des reports d'impôt importants au titre de la DPA étaient dus au fait que les comptables calculaient une période d'amortissement plus longue que prévu par la loi.

Ne croyez-vous pas que les changements très substantiels concernant la DPA entraîneront de nouveaux investissements qui ne créeront pas de report d'impôt et qu'il y aura une diminution du montant d'impôt différé au fur et à mesure que le vieil équipement sera remplacé par du nouveau, sans donner droit à d'autres impôts différents? J'ai l'impression qu'avec cette importante réforme, les entreprises de construction et de fabrication ne pourront plus réclamer comme avant de gros montants au titre de la DPA. Ne convenez-vous pas que cela représente un accroissement substantiel du fardeau fiscal des sociétés?

M. Baldwin: Les nouvelles mesures s'appliqueront aux dépenses d'investissement au titre d'équipement mis en service après 1988, et je suppose que nous devons nous en remettre au nouveau langage de la loi. Ces mesures auront pour effet de permettre une accumulation plus faible d'impôt différé. Elles n'affecteront que les impôts reportés au titre de nouveaux équipements mis en service après 1988. Ce qui nous préoccupe, ce sont les modalités

[Texte]

1988, there will be something of a windfall gain to the farms facing lower general tax rates after January 1, 1988.

Miss Nicholson: Have you done an analysis on the impact of the tax reforms as proposed in the white paper on job creation? You are probably waiting for the other shoe to drop. Until we get the sales tax paper, we are all a little in the dark. Given that we have only half the package here, have you been able to make some predictions about the effects on employment?

Mr. Martin: I have to generalize because of the specific point you made in terms of having all papers in front of you. If you take tax dollars out of working people's pockets... I have referred to the employment tax deduction as one indication. If you are going to have a sales tax imposed upon working people at an average wage of about \$25,000, you are taking money out of the economy to a large degree. That money could be put into consumer purchasing power, which increases jobs. If more auto workers buy refrigerators, more refrigerator workers are employed and pay more taxes. We see it from that aspect, being negative.

I know Mr. Wilson is saying he is sure it is a neutral paper, but it depends on where you take it from and where you put it. We are saying there should be an analysis not only of gathering the income, but also where it gets spent and how.

A while ago we spoke about applying it to regional disparities in Canada. Southern Ontario has a booming economy, but it is devastating in Newfoundland and British Columbia. How is it going to be distributed there? How many jobs does it create? So far as we can see, it is not going to create any jobs at all. It might have a negative impact upon job creation, especially for those areas which need it. I do not want to get too complicated, but we tie it into direct taxes, direct grants and that type of thing. It is not addressing itself to the regional disparities and the tremendously high unemployment we have in so many areas of the country.

• 1005

Miss Nicholson: You also pointed out that the reduction in the number of tax rates makes the system less progressive. Do you have a proposal for the number you would like to see?

Mr. Baldwin: No, we do not have a specific proposal with regard to the number of tax rates. As we pointed out in our submission, however, it is very disturbing to us that each of the last three episodes of tax reform we have been through in this country—in 1971, 1981 and 1987—all have one important element in common. They all reduce the highest level of income to which our top personal tax

[Traduction]

fiscales touchant les équipements acquis avant le 1^{er} janvier 1988. Les agriculteurs qui ont fait l'acquisition d'équipement avant le 1^{er} janvier 1988 tireront un bénéfice fortuit par rapport aux taux d'imposition inférieurs qui s'appliqueront après le 1^{er} janvier 1988.

Mme Nicholson: Avez-vous fait une analyse de l'incidence sur la création d'emplois des réformes fiscales proposées dans le Livre blanc? Vous attendez probablement l'autre pendant de la réforme. Nous demeurerons tous un peu dans l'ignorance tant que nous n'aurons pas le document sur la taxe de vente. Malgré ce défaut d'information, avez-vous fait certaines prévisions en ce qui concerne l'emploi?

M. Martin: Je dois m'en tenir à des généralités pour la raison que vous venez justement de dire. Si le fardeau fiscal de travailleurs est plus lourd... J'ai parlé notamment d'une déduction reliée à l'emploi. Si les travailleurs gagnant en moyenne près de 25,000\$ sont frappés d'une taxe de vente, c'est en grande partie l'économie qui en souffrira. Cet argent pourrait servir à accroître le pouvoir d'achat du consommateur, ce qui entraînerait la création d'emploi. S'il y a plus de travailleurs de l'automobile qui achètent des réfrigérateurs, il y aura au travail plus d'employés qui fabriquent des réfrigérateurs et qui paieront des impôts. Dans cette perspective, l'impact serait négatif.

Je sais que M. Wilson croit en la neutralité des effets de la taxe de vente, mais tout dépend d'où vient l'argent et où il va. A notre avis, il faut faire une analyse non seulement des revenus, mais aussi de la consommation.

Tout à l'heure, nous avons parlé des disparités régionales au Canada. Le sud de l'Ontario a une économie florissante, mais à Terre-Neuve et en Colombie-Britannique, c'est tout le contraire. Comment les revenus seront-ils distribués? Combien d'emplois seront créés? D'après ce que nous pouvons voir, il n'y aura pas plus d'emplois. La réforme aura peut-être un impact négatif sur le plan de l'emploi, spécialement dans les régions qui en ont besoin. Je ne veux pas trop compliquer le problème, mais nous rattachons cela aux taxes et aux subventions directes notamment. La réforme n'apporte pas de solution aux disparités régionales ni au taux de chômage extrêmement élevé dans de nombreuses régions du pays.

Mme Nicholson: D'après vous, s'il y a moins de tranches d'imposition, le système devient lui-même moins progressif. Auriez-vous une proposition à faire sur le nombre de ces tranches?

M. Baldwin: Non, nous n'avons pas de propositions concrètes à faire sur le nombre de taux d'imposition qui nous paraissent souhaitables. Cependant, et comme nous l'avons fait remarquer dans notre mémoire, nous trouvons tout à fait consternant que les trois réformes fiscales auxquelles nous ayons assisté—en 1971, 1981 et 1987—avaient toutes quelque chose de très important en

[Text]

rate applies, and they all reduce the rate of taxation that applies to the highest level of taxable income under our tax system.

We are particularly anxious to see the addition of new marginal tax rates and higher marginal tax rates at the top end of the income scale.

Miss Nicholson: I have just one more question regarding simplicity. Have you any proposals about making the system more simple? One of the things I have always hoped would happen if we ever got to a simple system is that the low-income people I represent, instead of dishing out their hard-earned money to people to do their income tax for them—and it is not always done accurately or well—would have a really simple form with which they could deal with about three check marks. Do you have proposals or do you have representations from your membership on simplicity?

Mr. Martin: I can certainly tell you we have had representation from membership. I recall having debated it at many of our conventions. Everybody complained that it takes a master accountant to do what should be just an ordinary tax form. A part of it, I believe, is certainly the business of credits, trying to get it straightened out and putting it forward.

In terms of whether we have put forward a tax form, no, we have not done so. Similar to what you are saying, we have said it should not be very complicated for a person who has just one single income or for a two-income family that does not have all these investments and so forth and so on, including write-offs, to file a tax return. Certainly you are also correct that we have long advocated it for poor people. It should be straightforward with a checkoff to indicate how much money was made and how much tax should be paid, and whether or not it has already been paid. Specifically we have not done so, but we are certainly among the crowd that says to make it a lot simpler.

Mr. Baldwin: On this particular point, I would like to remind you of some of the points that are made in the submission itself. With regard to the personal income tax, we have pointed out that there is some scope for achieving simplicity by treating employment and investment income equally and by reining in some of the deductions that are specifically related to personal savings.

We have also pointed out that there is also scope for achieving greater simplicity by looking at social tax measures alongside of direct expenditure programs. For example, we now have a proposal to create an elderly tax credit that has exactly the same distributional properties

[Translation]

commun, à savoir qu'elles abaissaient le niveau supérieur de revenu auquel s'applique le taux d'imposition des particuliers le plus élevé; à chaque fois l'on a diminué le taux d'imposition qui est appliqué au niveau supérieur de revenu imposable.

Nous aimerions beaucoup que les nouvelles dispositions prévoient, pour ces niveaux supérieurs de l'échelle des revenus, de nouveaux taux d'imposition marginaux plus importants.

Mme Nicholson: J'ai une dernière question à poser sur la complexité du système. Auriez-vous des propositions à faire pour que tout cela soit plus simple? J'ai toujours souhaité, si nous arrivons un jour à simplifier le formulaire de déclaration d'impôts, que les personnes au revenu les plus modestes, qui payent souvent très cher des spécialistes qui remplissent leur déclaration pour eux—et ce n'est même pas toujours bien fait—puissent avoir un formulaire très simple à remplir où il suffirait de cocher trois cases. Votre organisation, ou certains de vos membres, ont-ils à ce sujet des propositions à présenter?

M. Martin: Je peux effectivement vous dire que nos membres s'en sont plaints. Je me souviens en avoir débattu au cours de divers congrès. Tout le monde se plaignait de ce qu'il fallait être au moins experts comptables pour simplement remplir cette feuille d'impôts. Cela tient certainement, en partie, à mon avis, à la question des crédits d'impôts qui n'est pas toujours simple à tirer au clair et à présenter.

Mais nous n'avons toujours pas de nouveaux formulaires de déclarations d'impôts à vous proposer. Mais exactement comme vous venez de le faire, nous avons toujours prétendu que les personnes qui n'ont qu'une déclaration à remplir, ou des familles où il y a deux revenus à déclarer, et où il n'est pas question de tous ces placements et investissements, déductions etc., devraient pouvoir faire tout cela beaucoup plus facilement. Vous avez également raison de rappeler à ce sujet que nous avons ici toujours pris le parti des plus déshérités. Tout cela devrait être beaucoup plus simple, il devrait normalement suffire de pouvoir vérifier combien d'argent a été gagné, quel impôt doit être versé, et si cela a déjà été fait ou non. Nous n'avons rien de précis à proposer pour le moment, mais nous sommes effectivement au nombre de ceux qui réclament une simplification radicale.

M. Baldwin: À ce sujet j'aimerais vous rappeler ce que nous proposons dans le mémoire lui-même. Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des particuliers, nous avons dit qu'il serait certainement plus simple d'appliquer le même traitement aux revenus provenant d'un emploi et à ceux provenant d'un placement, en conservant certaines des déductions spécialement prévues pour l'épargne des particuliers.

Nous faisons également remarquer que l'on arriverait à une plus grande simplicité de toute la procédure si l'on arrivait à transférer certains de ces allègements fiscaux de nature sociale au budget des programmes de dépenses directes. Il y a par exemple en ce moment une

[Texte]

as the old age security system, except at the very low end of the income scale where old age security provides greater benefits than the proposed credit. In our view, there is some scope for achieving simplicity in both the tax system and the income security system by rolling these non-refundable credits into existing expenditure programs.

With regard to the corporate income tax, we have also pointed out that simplicity can be achieved in the corporate income tax itself by eliminating some of the incentive programs and replacing them with direct grant programs, which we also recommend on the basis of openness.

Finally, with regard to federal sales taxes, we have suggested that simplicity and openness may be achievable by looking at a national retail sales tax as opposed to the multi-stage tax that is contemplated for phase two of sales tax reform.

I do want to remind you that the issue is addressed in our submission in a variety of ways.

Mr. Cassidy: I am going to ask for short answers. I really regret the time is so short. You represent some of the 2.5 to 3 million working men and women across the country. These things happen, and there may be good reasons. We have an hour-and-a-half presentation on the inequities of proposals for a capital gains tax this evening by one individual submitter, who may be an expert. But I think our priorities got a bit skewed there.

• 1010

On the proposal for a sales tax on food, in brief, what is the reaction of the CLC and your membership?

Mr. Martin: Extremely negative.

Mr. Cassidy: The proposals call for a 3% reduction in the value of the credits each year because of partial de-indexing. Can you give a reaction, again, by your membership to that kind of erosion of the value of the credits proposed in the system?

Mr. Martin: Once again, very negative; and seeing a profound negative effect on them in the not-very-distant future.

Mr. Cassidy: You refer on page 15 to some proposals you have made about the RRSPs, but then you do not in fact make specific proposals later on in the white paper. I have just looked at the numbers. I have not seen them before, but they indicate the tax expenditure on RRSPs and RPPs is extremely high. It is something over \$10 billion a year. As well, I had not realized the degree to

[Traduction]

proposition visant à créer un crédit d'impôts pour les personnes âgées qui opéreraient une redistribution identique à celle de l'ancien système de la sécurité de la vieillesse, si ce n'est au bas de l'échelle des revenus où l'ancien système était plus généreux que le crédit à l'étude. Nous pensons que la fiscalité, aussi bien que le système de garantie du revenu, y gagneraient en simplicité, si ces crédits non remboursables étaient intégrés au budget des programmes de dépenses déjà en place.

Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des sociétés, nous pensons également que l'on simplifierait les choses en supprimant certains des programmes d'incitation et en les remplaçant par des programmes de subventions directes, méthode que nous recommandons en raison d'une plus grande transparence.

Venons-en finalement à la question des taxes de ventes fédérales. Nous pensons que les choses seraient à la fois plus simples et plus transparentes si l'on optait pour l'application d'une taxe nationale sur la vente au détail, au lieu et place de cette taxe multistade qui est envisagée pour la phase II de la réforme de la taxe de vente.

Je tiens à vous rappeler que vous trouverez tous les détails de nos propositions dans notre mémoire.

M. Cassidy: Je vais vous demander de me répondre de façon concise. Je regrette vraiment que nous disposions de si peu de temps. Pourtant vous parlez ici au nom de quelque 2,5 ou 3 millions de travailleurs et travailleuses de ce pays. Ce genre de chose arrive, et peut-être y a-t-il de bonnes raisons à cela. D'un autre côté nous avons réservé une heure et demie pour un exposé qui doit être fait ce soir, par un témoin qui comparait à titre individuel et qui est peut-être d'ailleurs un expert, et qui portera sur l'injustice qu'il y aurait à imposer les gains en capital comme on se propose de le faire. J'ai le sentiment, quant à moi, que les priorités ont été un peu inversées.

Quelle a été la réaction du CTC et de vos membres à cette proposition de taxation de la vente des produits alimentaires?

M. Martin: Extrêmement négative.

M. Cassidy: Etant donné que l'on désindexerait partiellement, les nouvelles mesures imposeraient une réduction annuelle de 3 p. 100 de la valeur de ces crédits. Pouvez-vous nous dire ce que pensent vos membres de la perte de valeur des crédits proposés?

M. Martin: Là encore, la réaction a été très négative; on voit bien que les conséquences de ces nouvelles mesures, seraient, dans un avenir très proche, désastreuses.

M. Cassidy: A la page 15, vous abordez vos propositions concernant les REER, mais vous ne revenez pas de façon plus précise sur ces propositions dans le Livre blanc. J'ai pris connaissance des chiffres, c'était d'ailleurs la première fois que je les avais sous les yeux, et ils sembleraient indiquer que la dépense fiscale concernant les REER et les RPE soit extrêmement élevée. Cela

[Text]

which this is going to people in upper income brackets; over \$25,000 a year.

The Chairman: That is the average industrial wage.

Mr. Cassidy: Well, if that is the average wage, that means half the wage-earners get less than that.

The Chairman: Yes, but half of them get more. As a matter of fact, it is more like \$27,500.

Mr. Cassidy: The cost is very high. In addition to that, it seems to be focused in the main on people at high income levels. For example, the average for people over \$100,000 is \$6,000 on RRSPs, whereas for people under \$25,000, only a fraction, less than 10%, take advantage of it, and they get about \$1,500 in deductions; and of course they are worth less as well.

What proposals do you have about RRSP deductions, in particular relative to the fact that there are deductions available now on registered pension plans that affect some of your members?

Mr. Martin: It is going to be hard for me to be very quick in giving an answer, Mr. Cassidy. We have made extensive submissions to the Minister of Finance on pension plans and RRSPs, and we would be most happy to provide the committee with copies of those submissions we have made over the last year.

Mr. Cassidy: It would be helpful if we could have a summary of those.

Mr. Martin: We have addressed a number of those issues you have raised in a very constructive way. I would undertake to provide the committee with copies of those letters and submissions.

Mr. Cassidy: The impact of tax reform on low-income groups: you have some specific comments in that area, I believe.

Mr. Baldwin: There are a couple of things I would like to draw to your attention. One is that under the white paper proposals we are now moving into a world where the major way of trying to provide relief to low-income taxpayers will be by converting exemptions and deductions into non-refundable credits. One of the points we want to stress very strongly is that to de-index those credits has an even more profound impact on the regressivity of the personal income tax than does the partial indexation of exemptions. Again, if you would like, I would be happy to supply the committee with some graphic documentation of the fact that when you switch from the exemption world to the credit world, de-indexation has an even more profoundly negative effect on low-income taxpayers. I think that is a very important point.

[Translation]

dépasse les 10 milliards de dollars par an. Je n'avais non plus jusqu'ici réalisé à quel point cela profitait aux tranches supérieures de revenu; c'est-à-dire à partir de 25,000\$ par an.

Le président: Cela n'est jamais que le salaire industriel moyen.

M. Cassidy: Cela signifierait alors que la moitié des salaires touchent moins que cela.

Le président: Oui, mais l'autre moitié gagne plus. D'ailleurs c'est plus aux alentours de 27,500\$.

M. Cassidy: Cela coûte donc très cher. De plus, ce sont surtout les plus favorisés qui en profitent. Pour ceux qui dépassent les 100,000\$, la moyenne est de 6,000\$ de déductions pour REER, alors que parmi ceux qui gagnent moins de 25,000\$, il y en a moins de 10 p. 100 à en profiter, et cela représente environ 1,500\$ de déductions, lesquelles proportionnellement leur rapportent évidemment moins.

Avez-vous des propositions à faire sur ces déductions au titre des REER, étant donné notamment que certains de vos membres sont concernés par les déductions offertes au titre des régimes de pensions enregistrés?

M. Martin: Il va m'être difficile de vous répondre de façon très concise, monsieur Cassidy. Nous avons présenté au ministre des Finances des mémoires détaillés traitant des régimes de pensions et des REER, et nous serions plus que ravis de fournir au Comité des copies de ces mémoires que nous avons présentés dans le courant de l'année passée.

M. Cassidy: Il serait très utile que nous puissions en avoir un résumé.

M. Martin: Nous avons effectivement discuté en faisant des propositions constructives à ces questions que vous évoquez. Je m'engage à faire parvenir au Comité les copies des mémoires et de notre correspondance.

M. Cassidy: Les conséquences de la réforme fiscale pour les tranches inférieures de revenu: je pense que vous avez des commentaires précis à nous faire là-dessus.

M. Baldwin: J'aimerais effectivement attirer votre attention sur deux choses. La première est que le Livre blanc semble marquer le début d'une ère où, lorsqu'on voudra accorder des dégrèvements fiscaux aux contribuables des tranches inférieures de revenu, on aura surtout recours à une conversion de ces exemptions et déductions en crédit non remboursable. Une chose sur laquelle nous tenons tout particulièrement à insister est que la désindexation des crédits d'impôt rend la fiscalité appliquée aux particuliers encore plus régressive que ne le faisait l'indexation partielle des exemptions. Là encore je serai ravi de fournir au Comité tous les tableaux et graphiques montrant que la désindexation a des conséquences encore plus désastreuses pour les plus défavorisés lorsque l'on passe du système d'exemption à celui des crédits. Je pense que c'est un point très important.

[Texte]

The other thing I want to point out, though, is that we do have a problem arising as a result of the fact that we are now trying to help low-income taxpayers through a group of unco-ordinated direct expenditure programs and tax measures, all of which tend to have their own unique rate of taxation associated with them. Because these things are not co-ordinated, we run into situations such as the one I am going to describe.

• 1015

Under tax reform, there will be elderly couples whose incomes may fall within quite a narrow income range, roughly the \$18,000 to \$20,000 income range, who will face all of the 50% tax-back rate under the guaranteed income supplement, the positive rate of taxation under the personal income tax, which at its lowest federal-provincial level will be about 25%, plus the tax-back rate under the refundable sales tax credit. For elderly couples whose incomes fall within that narrow range, roughly the \$18,000 to \$20,000 range, their effective marginal rate of taxation will be 80%. At the same time we are telling a corporate executive with an income of \$250,000 a year that his or her effective marginal rate of taxation is roughly 43% on a federal-provincial basis. So we do have a real problem in this area, with these overlapping piecemeal measures.

Mr. Cassidy: What you are then saying is that Mr. and Mrs. Lavoie, who live in my riding and who are retired with a small pension from the government and some CPP and so on, will have a heavier tax rate than the tax paid by a senior executive in the Bank of Montreal, with an income maybe eight or ten times as great.

Mr. Baldwin: Their marginal tax rate may be close to double that.

Mr. Blenkarn: That is because of the tax-back of the benefits.

Mr. Cassidy: Okay, that is what they are saying.

Mr. Baldwin: If you put them all together in an unco-ordinated way, you create these unintended effects.

Mr. Cassidy: Is it not also the case—and this affects many of your members very directly—that for families with children and with a family income between about \$25,000 and \$35,000 a year, where they are losing the benefit of the child tax credit, they too will face what amounts to a combined tax rate that will also probably be equivalent to the marginal rate on that very senior executive?

Mr. Baldwin: It will be slightly higher.

Mr. Cassidy: Could you again give us just a short note, giving those examples in a very precise way? I think we should look at that, and I think we should be concerned about that.

The wealth tax: have you a specific proposal on how a wealth tax might be structured?

[Traduction]

Ensuite, nous nous heurtons à un problème bien particulier venant du fait que l'on essaie maintenant de soulager les contribuables des tranches inférieures de revenu en mettant en place toute une série de mesures mal coordonnées faisant à la fois appel à des programmes de dépenses directes et à la fiscalité, avec à chaque fois un taux d'imposition bien particulier. Comme il n'y a aucune coordination entre ces divers éléments, on se retrouve dans le genre de situation que j'essaie de décrire.

Avec la réforme fiscale, les couples âgés dont les revenus seront de 18,000\$ à 20,000\$, fourchette d'imposition plutôt limitée, auront à subir le taux de réduction de 50 p. 100 du supplément de revenu garanti, l'impôt positif—qui à son niveau fédéral/provincial le plus bas sera d'environ 25 p. 100—et le taux de réduction en vertu du crédit remboursable au titre de la taxe de vente. Autrement dit, les couples âgés dont le revenu atteindra les 18,000\$ à 20,000\$, seront imposés marginalement à 80 p. 100. Or, parallèlement à cela, nous annonçons aux directeurs de sociétés dont les revenus sont de 250,000\$ par année, que leur taux marginal d'imposition fédéral/provincial, sera d'environ 43 p. 100. Vous voyez le problème que posent ces mesures à la fois fragmentaires et se chevauchant.

M. Cassidy: Si je vous comprends bien, M. et M^{me} Lavoie, de ma circonscription, qui sont à la retraite et reçoivent une petite pension du gouvernement et d'un régime de rentes provincial quelconque, seront imposés beaucoup plus lourdement que le directeur de la Banque de Montréal, dont le revenu est peut-être dix fois plus élevé.

M. Baldwin: Le taux d'imposition marginal des premiers sera peut-être le double de celui du dernier.

M. Blenkarn: A cause des déductions sur les prestations.

M. Cassidy: C'est bien ce que vous dites?

M. Baldwin: C'est parce que l'on a introduit toutes ces mesures de façon décousue que l'on a eu involontairement ces résultats.

M. Cassidy: N'est-il pas vrai aussi que beaucoup de vos membres, soit les familles avec enfants et dont le revenu varie de 25,000\$ à 35,000\$ par an, en perdant le crédit d'impôt pour enfants, ont à subir le taux d'imposition combiné qui équivaut peut-être au taux marginal auquel on imposera le directeur d'entreprises?

M. Baldwin: Ce sera même sans doute plus élevé.

M. Cassidy: Pourriez-vous, comme plus tôt, nous répondre par écrit en nous expliquant brièvement vos exemples? C'est un élément qui devrait nous inquiéter.

La taxe sur la richesse: avez-vous proposé une façon précise de la structurer?

[Text]

Mr. Martin: No, we have no proposal. But we would submit that we should be looking back to the years when we tried to have one in the country, both federally and in the provinces, and take a look at what has happened in other industrialized countries, as to what kind of wealth tax they have. One thing for sure is that we are one of the very few that do not have it.

It is one aspect of corporate concentration that has to be addressed with the wealth tax. If you do not have it, we are just going to allow more and more corporate concentration. I have heard leaders of all political stripes talk about that from time to time; that there is a need for a wealth tax.

Mr. Cassidy: And you are suggesting this not be a death tax but a tax on the living.

Mr. Martin: Yes.

Mr. Cassidy: A final point. The question of interest deductibility and carrying charges on investment income, where it is open-ended now, and then the same principle writ large, interest deductibility on corporate takeovers: can you explain the CLC's views on that, please?

Mr. Martin: Yes, I would be most happy to.

We raised this issue, I recall—it was the first time we had an opportunity—at the National Economic Conference, at which the Prime Minister himself agreed that the mergers and corporate concentration and takeovers were a problem for him, in that they did not even create any jobs. He knew they did not create any jobs. We have seen ample evidence that in fact the corporate concentration, especially the mergers and takeovers, results in a loss of jobs; and this has not addressed itself to that problem whatsoever. It is simply letting further takeovers of the Reichmann brothers type take place. I think it is an extremely serious problem for Canada as a whole, in distribution of jobs, distribution of industry, manufacturing, and so forth.

There is other evidence at the same time that in fact the large corporations are paying a lower rate of effective taxation than middle-size corporations in the country. What is happening is that in fact the larger are getting large and the smaller or medium-size are not able to keep pace with the larger corporations. We would be most happy to provide the evidence of that we have uncovered, because if you adhere to the principle of trying to create jobs through both government investment and moderate-size investment, it is working against the benefit of those smaller manufacturing companies or smaller firms.

• 1020

Both of those issues have to be addressed in this white paper and we think it cannot wait for a further 10 years down the road. The corporate concentration, the merger and takeover, is a perplexing problem, which I underline even the Prime Minister admitted in 1985.

[Translation]

M. Martin: Non, nous n'avons rien proposé. Rappelons-nous l'époque, il y a quelques années, où nous avons essayé d'en imposer une à l'échelle fédérale et à l'échelle provinciale; tournons-nous vers les autres pays industrialisés pour voir quelle genre de taxe sur la richesse ils ont imposée chez eux. Ce qui est sûr, c'est que nous sommes l'un des rares pays industrialisés à ne pas en avoir.

C'est le problème de la concentration des sociétés que réglerait la taxe sur la richesse. En l'absence de cette taxe, nous permettons aux sociétés de se concentrer de plus en plus. Les leaders de tous les partis politiques ont prôné, à un moment donné ou à un autre de leur carrière, l'instauration d'une taxe sur la richesse.

M. Cassidy: Vous suggérez que cette taxe s'applique aux vivants et non pas aux morts.

M. Martin: En effet.

M. Cassidy: Un dernier point. Quelle est la position du Congrès du travail sur la déductibilité des intérêts et les frais d'administration sur les revenus d'intérêts—qui sont actuellement sans limite—et, si l'on applique ce même principe de façon généralisée, sur la déductibilité des intérêts lors de la mainmise sur une société.

M. Martin: Volontiers.

La première fois que nous avons eu l'occasion de nous prononcer sur le sujet, c'était lors d'une conférence nationale sur l'économie au cours de laquelle le premier ministre lui-même a admis que les fusions, concentrations et mainmise sur les sociétés représentaient un problème, car elles ne créaient aucun emploi. Au contraire, on a pu prouver que les concentrations de sociétés, notamment les fusions et les mainmises, entraînaient des pertes d'emplois; or, ce que vous prônez ne règle aucunement ce problème. Cela ne fait que permettre à des industriels comme les frères Reichman de poursuivre leurs mainmises sur d'autres sociétés. C'est un très grave problème pour le Canada qui se répercute dans la distribution des emplois, dans le secteur industriel, ou manufacturier, etc.

On sait également que les grandes sociétés sont effectivement moins taxées que les moyennes entreprises canadiennes. Les grandes sociétés s'agrandissent encore plus, alors que les petites et moyennes entreprises réussissent à peine à garder leur place. Nous serions très heureux de vous fournir des preuves à l'appui, parce que si le gouvernement a vraiment à cœur de créer des emplois par des investissements moyens, la disposition en question nuit aux petites sociétés de fabrication et aux petites entreprises.

Le Livre blanc doit résoudre ce problème dès maintenant, et non pas dans 10 ans. Les concentrations de sociétés, fusions et mainmises, constituent un problème épineux comme l'a admis le premier ministre lui-même dès 1985.

[Texte]

Mr. Cassidy: On the individual basis, should an individual who has an investment that yields him \$1,000 in income be able to deduct \$2,000 in carrying costs for that investment and be able to continue to do it, year after year? Or if he has those carrying costs exceeding his income, should he only be able to defer it and if the investment eventually pays off, to deduct it at that time?

Mr. Martin: We are opposed to this continued investment income being treated in such a different way from employment income. You have underlined one of the problems as we see it.

We say in our submission that we find it difficult to understand why employees have to pay such a large amount as compared to somebody who is having an investment income of the same amount.

You have underlined, once again, the terms of corporate concentration and continuous write-offs of interest into the future, it seems forever. In other words, if you have the money, you will keep making the money, but you will not be necessarily paying your fair share of the tax rate to the country.

The Acting Chairman (Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek)): Mr. Martin, I am sorry we have to cut it off, regrettably. I want to thank you and Mr. Baldwin for your presentation today and excuse you at this time.

In the interest of trying to stay on schedule as much as possible, I am going to ask the representatives from the Canadian Union of Public Employees to come forward and take their places at this time.

Mr. Martin: We would be happy to meet with the research committee, Mr. Chairman, if they have any questions on our presentation.

The Acting Chairman (Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek)): Thank you.

Would the representatives from CUPE please identify themselves and then make a summary, not to exceed five minutes, after which time we will get into a question-and-answer session.

Mr. Gilbert Levine (Director of Research, Canadian Union of Public Employees): I have with me Ruth Scher, Ed Finn and Duncan Cameron.

The concerns we wish to share with you are those of the members of CUPE, Canada's largest union. Our members perform a wide variety of jobs in every province. Our members are employed by municipalities, school boards, hospitals, universities, nursing homes, electrical utilities, libraries, social agencies, day-care services, broadcasting companies and most major airlines in Canada.

There are five principle points we wish to make before your committee:

[Traduction]

M. Cassidy: Sur le plan individuel, celui dont les investissements lui rapportent 1,000\$ de revenu devrait-il pouvoir déduire 2,000\$ de frais fixes, d'une année à l'autre? Ou plutôt, si ces frais fixes dépassent son revenu, ne devrait-on pas uniquement lui permettre de les reporter et de les déduire au moment où l'investissement lui rapportera effectivement?

M. Martin: Nous ne voulons pas que ce revenu d'investissement continue à être considéré différemment du revenu d'emploi. Mais vous avez mis le doigt sur l'un des problèmes.

Dans notre mémoire, nous expliquons ne pas comprendre pourquoi les employés sont tellement imposés par rapport à ceux qui reçoivent un revenu de placement du même montant.

Vous avez vous-même expliqué que les sociétés qui subissaient la concentration avaient droit à déduire les intérêts indéfiniment. Autrement dit, ceux qui ont de l'argent continueront à en faire, mais ne paieront pas nécessairement leur part d'impôts au pays.

Le président suppléant (M. Wilson (Swift Current—Maple Creek)): Monsieur Martin, je dois malheureusement vous interrompre. Je tiens à vous remercier, ainsi que M. Baldwin, d'avoir comparu aujourd'hui.

Afin de respecter notre horaire le plus possible, je demanderai aux représentants du Syndicat canadien de la Fonction publique de s'asseoir à la table des témoins.

M. Martin: Monsieur le président, nous répondrons volontiers à toute question que pourra avoir votre comité de recherche.

Le président suppléant (M. Wilson (Swift Current—Maple Creek)): Merci.

Les représentants du SCFP pourraient-ils décliner leur identité et résumer leur mémoire en cinq minutes tout au plus, après quoi nous leur poserons des questions?

M. Gilbert Levine (directeur des recherches, Syndicat canadien de la Fonction publique): Ruth Scher, Ed Finn et Duncan Cameron m'accompagnent aujourd'hui.

Nous voulons partager avec vous aujourd'hui les préoccupations des membres du SCFP, qui est le syndicat canadien le plus important. Nos membres occupent toute une variété d'emplois dans toutes les provinces du pays: ils travaillent dans les municipalités, les commissions scolaires, les hôpitaux, les universités, les maisons de soins de santé, les services publics d'électricité, les bibliothèques, les organismes sociaux, les garderies, les compagnies de radiotélédiffusion et la plupart des grandes compagnies aériennes canadiennes.

Nous aimerions vous exposer cinq grands points.

[Text]

The first one is that genuine tax reform should promote a more equitable distribution of income and wealth. Most Canadians are concerned that wealthy individuals and corporations do not pay their fair share of tax. They will be disappointed in the white paper since it basically does not allay that concern.

CUPE would give the white paper a failure mark since it only tinkers with the present system. Genuine tax reform would have provided more income for the increasing number of poor, greater tax relief for low-income earners, a greater tax share paid by high-income earners, the elimination of corporate tax loopholes, and at least the maintenance of the existing tax rates.

The second point we wish to make is that the amount of taxation should be based on ability to pay. Social inequalities are endorsed by the way income is treated by our tax system. Canada's tax system promotes the accumulation of private wealth in the form of income from capital. The tax treatment of income from labour, when compared to income from that of capital, reflects and entrenches a general bias against labour.

• 1025

We regret consideration has not been given to taxing inheritance. We note that wealthy Canadians benefit from both the lowering of income tax rates and the elimination of the tax on wealth. We do not believe it is socially desirable for large family fortunes to be passed on intact from generation to generation. It is a clear statement about our government's social values when it encourages the accumulation of large fortunes and then refuses to tax them at some point while taxing the meagre incomes of the vast majority.

On the number of tax brackets, we do not believe that moving from ten to three simplifies the tax system. More importantly, the elimination of tax brackets makes the personal income tax system less progressive. Under these proposals, after reaching a taxable of \$55,000, there is no further progressivity. We note that in 1983 about 75,000 Canadians reported incomes over \$100,000 and 10,000 Canadians had incomes in excess of \$250,000. We recommend further income brackets which would kick in at these levels of taxable income.

The third point we wish to make is that tax reform should move to eliminate many of the exemptions developed over the years to appease various interest groups. We welcome moves to eliminate the various deductions against income allowed under the corporate and personal income tax.

[Translation]

Tout d'abord une réforme fiscale authentique devrait favoriser une distribution plus équitable des revenus et de la richesse. Les Canadiens se scandalisent de voir que les riches et les compagnies ne payent pas leur juste part de l'impôt. Vous les décevrez si le livre blanc ne réussit pas à atténuer leurs inquiétudes.

Nous ne pouvons même pas donner la note de passage au livre blanc, étant donné qu'il ne fait que rafistoler le régime actuel. Une réforme fiscale authentique se doit de produire plus de revenu pour les Canadiens pauvres, dont le nombre augmente constamment, et des dégrèvements fiscaux plus élevés pour les salariés à faibles revenus. Il doit également augmenter la proportion du fardeau fiscal assumé par les contribuables à revenus élevés, éliminer les échappatoires fiscales dont profitent les compagnies et maintenir au moins le taux actuel d'imposition.

Deuxièmement, la fiscalité doit se fonder sur le principe de la capacité de payer. Les inéquités sociales sont renforcées par la fiscalité actuelle et la façon dont elle traite les revenus. Le Système fiscal canadien encourage l'accumulation de richesses privées sous forme de revenus tiré d'un capital. Si l'on compare le traitement fiscal des revenus tirés du travail à celui des revenus tirés du capital, on constate la présence d'un préjugé contre le travail.

Nous regrettons qu'on n'ait pas envisagé d'imposer les héritages. En effet, les Canadiens riches profitent à la fois d'une baisse des taux d'impôt sur le revenu et de l'élimination de la taxe sur la richesse. A notre avis, il n'est pas souhaitable socialement que de grosses fortunes familiales puissent passer d'une génération à l'autre intactes. On comprend quelles sont les valeurs sociales d'un gouvernement quand il encourage l'accumulation de grosses fortunes pour refuser ensuite de les imposer et quand, en même temps, il taxe les maigres revenus de la grande majorité.

Quant au nombre des paliers fiscaux, nous ne pensons pas qu'en les ramenant de 10 à 3 on simplifie le système fiscal. Mais ce qui est plus important, c'est qu'en éliminant des paliers fiscaux, on rend le système fiscal moins progressif. Aux termes de ces propositions, la progressivité disparaît au-delà d'un revenu imposable de 55,000\$. Nous notons qu'en 1983, environ 75,000 Canadiens ont déclaré des revenus supérieurs à 100,000\$ et 10,000 Canadiens avaient des revenus supérieurs à 250,000\$. Nous recommandons qu'on mette en place de nouveaux paliers fiscaux qui se déclancheraient à ces niveaux de revenu imposable.

Notre troisième observation c'est que la réforme fiscale devrait chercher à éliminer un grand nombre d'exemptions qui ont été introduites avec les années pour apaiser plusieurs groupes de pression. Nous sommes heureux qu'on ait décidé d'éliminer les déductions sur les revenus autorisés dans le cadre de l'impôt sur le revenu des sociétés et des particuliers.

[Texte]

It is often suggested that government spending is principally responsible for the federal deficit. The facts do not bear this out. The major source of deficit has been the tax expenditures built into our financial structure.

The growth of public debt is in large part due to the failure to tax adequately and, for example, tax shelters such as the RRSP. In recent years these tax exempted income pools have grown in importance as have the borrowing requirements of the federal government. The financial leakages generated by these corporate and personal tax exemptions lead to increased government borrowing. In fact the government is borrowing back its own exempted income. This is hardly a sound practice of public finance.

On corporation taxes, we think a minimum corporate tax should be applied to all profitable corporations. We understand that as many as 60,000 profitable corporations would still pay no tax as a result of the reform.

On the matter of tax credits, the conversion of personal exemptions to credits is the positive aspect of the reform proposals. The idea has our full support. We believe tax credits have significant potential for progressive social change, but it should be made clear that we do not think refundable tax credits can replace universally available government services provided on the basis of need. We look forward to seeing a universal day care program. We do not think a tax credit system on its own is an appropriate vehicle for developing a good child care system.

The fourth point we wish to make is that tax reform should provide sufficient revenue for government programs. In our opinion governments in recent years have used poor judgment by eliminating support for our social infrastructure and by curtailing financing for schools, hospitals and research and development.

Surely this is a time to strengthen not weaken publicly financed institutions, to improve our educational system and to provide a better social security system. To strengthen the role of the public sector will require a restructuring of the tax system to ensure sufficient revenue is generated to continue and enhance our social infrastructure.

The fifth and final point we wish to make is that the tax system should be designed to create jobs and to develop full employment strategy. On this point, we offer for your consideration what we think is a new idea, a 100% universal tax credit of a specified amount which could range from \$100 to \$1,000 for non-profit organizations.

[Traduction]

On entend souvent dire que ce sont les dépenses gouvernementales qui sont à l'origine du déficit fédéral. Les faits ne confirment pas cela. La principale source du déficit, ce sont les dépenses fiscales inhérentes à notre structure financière.

La croissance de la dette publique est attribuable dans une large mesure aux lacunes du système fiscal et par exemple, à des abris fiscaux comme les REÉR. Ces dernières années, ces réserves de revenu exonéré ont pris de l'importance tout comme les besoins du gouvernement fédéral en matière d'emprunts. Les fuites financières attribuables à ces exemptions fiscales des sociétés et des particuliers ont fait augmenter les dépenses gouvernementales. En fait, le gouvernement est obligé de réemprunter les revenus auxquels il a renoncé. Ce n'est pas une façon très logique de mener les finances publiques.

Quant aux impôts sur les sociétés, nous pensons qu'un impôt minimum devrait être imposé à toutes les sociétés rentables. Nous croyons savoir qu'il pourrait y avoir 60,000 sociétés rentables qui ne paieraient toujours pas d'impôt après la réforme.

Quant aux crédits d'impôt, la conversion des exemptions personnelles en crédits est l'aspect le plus positif des propositions de réforme. C'est une idée que nous approuvons totalement. Nous pensons que les crédits d'impôt peuvent faire beaucoup pour favoriser le changement social mais il faut préciser qu'à notre avis, les crédits d'impôt remboursables ne sauraient remplacer les services universels offerts par le gouvernement à tous ceux qui en ont besoin. Nous verrons avec plaisir l'établissement d'un service de garderie universel. A notre avis, un système de crédit fiscal n'est pas un véhicule suffisant en soi pour mettre sur pied un bon réseau de garderie.

Notre quatrième argument, c'est que cette réforme fiscale doit produire suffisamment de revenus pour couvrir les programmes gouvernementaux. A notre avis, les gouvernements récents ont eu tort de supprimer leur soutien à notre infrastructure sociale en réduisant le financement destiné aux écoles, aux hôpitaux, à la recherche et au développement.

Le temps est venu de renforcer et non pas d'affaiblir les institutions publiquement financées pour améliorer notre système d'éducation et assurer un meilleur système de sécurité sociale. Pour renforcer le rôle du secteur privé, il faudra restructurer le régime fiscal pour que ces revenus soient suffisants pour maintenir et développer notre infrastructure sociale.

Notre cinquième et dernière observation, c'est que le système fiscal doit être conçu pour créer des emplois, pour favoriser une stratégie du plein emploi. A ce sujet, nous vous soumettons une idée qui nous semble nouvelle, un crédit d'impôt universel à 100 p. 100 d'une somme précise qui pourrait aller de 100\$ à 1,000\$ pour les organismes à but non lucratif.

[Text]

[Translation]

• 1030

This new measure would fully exploit the potential inherent in the tax credit system to provide the right for citizens to choose to support the registered not-for-profit organization of their choice, in lieu of paying a specified amount of income tax. It would create a supply of tax credits to finance the heavily labour-intensive voluntary sector and it would create many new, interesting jobs.

This is a summary of our brief, Mr. Chairman.

The Acting Chairman (Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek)): Thank you, Mr. Levine. At the moment, I have seen Mr. Cassidy, Mr. Blenkarn, and Mr. Minaker.

Mr. Blenkarn: I think Miss Nicholson is a designated person.

The Acting Chairman (Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek)): I believe Mr. Cassidy is a designated person. I am going to call on him first.

Mr. Cassidy: Thank you. There are a number of good points made here. Among other things in your brief, I note the point that since 1984 the personal income tax revenues have risen by 45% and corporate tax revenues have risen by 8.8%. This suggests we have had less than an even-handed kind of distribution of the tax burden since the new government came in three years ago the other day.

I would like to begin by asking a specific question about it. We know the other shoe is about to drop with the sales tax reforms. Does it make sense to go to Canadians next year and say you are going to give them this average tax cut of \$200, \$300, and not mention the increases in personal taxes and sales taxes that the average family has borne since 1984? Would it not make sense to look at the whole picture when we are considering this tax reform question?

Mr. Levine: I agree the increases in the taxation for low- and middle-income people has been drastic in the last three or four years. It has resulted in a decline in purchasing power, certainly for our membership, as it has for the majority of workers in Canada. This is one of the reasons we would claim for the lack of coming out of an economic recession. The fact is that purchasing power for the majority of Canadians has declined as a result of increased taxation. I do not think the reforms suggested in the white paper go very far in improving it.

Mr. Cassidy: Do you accept the economic forecasts made by the Economic Council of Canada and others? Do you think they are particularly significant in terms of the employment impacts of the white paper? You seem to

Cette nouvelle mesure permettrait d'exploiter pleinement le potentiel inhérent au système de crédits d'impôt et donnerait aux citoyens le droit de choisir un organisme à but non lucratif enregistré de leur choix en remplacement d'une certaine somme d'impôt sur le revenu. Cela permettrait d'accumuler des crédits d'impôt et de financer ainsi le secteur bénévole où il y a une forte concentration de main-d'oeuvre: cela créerait un grand nombre d'emplois nouveaux et intéressants.

Monsieur le président, c'était un résumé de notre mémoire.

Le président suppléant (M. Wilson (Swift Current—Maple Creek)): Merci, monsieur Levine. Pour l'instant, j'ai sur ma liste les noms de MM. Cassidy, Blenkarn et Minaker.

M. Blenkarn: Je crois que M^{me} Nicholson est une personne désignée.

Le président suppléant (M. Wilson (Swift Current—Maple Creek)): Je crois que M. Cassidy est une personne désignée; je vais lui donner le premier tour.

M. Cassidy: Merci. Nous avons entendu plusieurs arguments, et entre autres choses, je note que depuis 1984, les revenus tirés de l'impôt sur le revenu des particuliers ont augmenté de 45 p. 100 pendant que les revenus tirés de l'impôt des sociétés ont augmenté de 8.8 p. 100. Autrement dit, depuis que le nouveau gouvernement est entré au pouvoir il y a trois ans et quelques jours près, nous avons été loin d'être équitables dans la façon dont nous avons réparti le fardeau fiscal.

Pour commencer, j'ai une question précise à poser à ce sujet. Nous attendons la chute de la deuxième chaussure: la réforme de la taxe de vente. Trouvez-vous qu'il soit logique de s'adresser une fois de plus aux Canadiens l'année prochaine et de leur dire que vous allez leur accorder cette réduction de la taxe de 200\$, 300\$, et en même temps, de ne pas parler des augmentations de l'impôt sur le revenu des particuliers et des taxes de ventes que les familles moyennes ont subi depuis 1984? Ne vaudrait-il pas mieux en profiter pour étudier dès maintenant l'ensemble de la question?

M. Levine: Je reconnais que les augmentations d'impôt pour les gens à moyen et faible revenus ont été considérables depuis trois ou quatre ans. Leur pouvoir d'achat a diminué d'autant, en tout cas parmi nos membres, comme pour la majorité des travailleurs canadiens. C'est une des raisons pour lesquelles nous pensons que l'on n'a pas réussi à sortir de la récession économique. Le fait est que le pouvoir d'achat de la majorité des Canadiens a baissé à cause de l'augmentation de l'impôt. Je ne pense pas que les réformes proposées par le Livre blanc fassent beaucoup améliorer la situation.

M. Cassidy: Acceptez-vous les prévisions économiques du Conseil économique du Canada, entre autres? Pensez-vous que ces prévisions soient particulièrement significatives en ce qui concerne les répercussions du

[Texte]

be suggesting that the income redistribution can and should be a great deal more substantial in tax reform than it proposed and that it may have some economic impact in itself.

Mr. Levine: I cannot understand how the Economic Council of Canada can make a forecast on job creation when it does not know the other half of the program. I am a bit sceptical about those estimates of the council.

Mr. Duncan Cameron (Canadian Union of Public Employees): Mr. Cassidy, on the question of job creation, I think 47,000 jobs does not seem to us to mean a great deal for the unemployment rate in Canada. The problem we identify in our brief is the regional impact of the economic growth we have had. We note that the regional impact of this tax reform proposal would be modest. Perhaps we have to think about some regional measures.

Mr. Cassidy: When an opinion poll is taken, the results are said to be accurate within four percentage points 95% of the time. There is a confidence factor put in there. What kind of confidence factor can we put in those kinds of estimates that are made by the council? I would like to ask you as an economist to say whether this is something that is writ in stone or whether there are so many other factors that it is extremely difficult to forecast if there will be 200,000 jobs more or 300,000 fewer.

Mr. Cameron: It is impossible to forecast. Anybody who can tell you they can foresee the future should be treated with all the respect that observation merits. You cannot name the number of jobs that will be created or not created. What you can say is a tendency towards more or a tendency towards less, based on past performance, historically, of what has happened.

If you look at Canada's economic performance in the 1960s, it was probably preferable to what we had in the 1970s. Yet in those days we had an upper-income marginal taxation rate in excess of 60%. It was only in 1981, under the previous government, that the marginal rate was reduced. We used to tax people at a higher rate, we used to get a higher income growth, and we used to get more jobs. So we would suspect that if you do tax people in the upper brackets a little more heavily and if you do redistribute it through government spending, you would create more jobs. This is a historical fact. It has happened in the past.

Mr. Cassidy: If I can be specific, the Economic Council of Canada's forecast was of a very marginal change. Therefore, you are saying the best that can be concluded is that the tendency is to not very much and in other directions.

[Traduction]

Livre blanc sur l'emploi? Vous semblez penser que la redistribution du revenu peut et doit aller beaucoup plus loin qu'on ne l'a prévue dans la réforme fiscale et que cette redistribution pourrait avoir un impact économique en soi.

M. Levine: Je vois mal comment le Conseil économique du Canada peut prévoir comment évoluera la création d'emplois sans connaître la deuxième moitié du programme. Ces prévisions du Conseil me laissent un peu sceptique.

M. Duncan Cameron (Syndicat canadien de la Fonction publique): Monsieur Cassidy, à propos de la création d'emplois, je crois que 47,000 emplois, ce n'est pas grand-chose comparé au taux de chômage au Canada. Dans notre mémoire, nous expliquons que le problème se situe au niveau de l'impact régional de la croissance économique. Nous notons que l'impact régional de cette proposition de réforme fiscale sera modeste. Peut-être faudrait-il envisager d'adopter des mesures de nature régionale.

M. Cassidy: Lorsque l'on procède à un sondage, on dit que les résultats sont précis à 4 p. 100 près dans 95 p. 100 des cas. Il y a un élément de confiance. Quelle fiabilité peut-on attribuer à ces prévisions du Conseil? J'aimerais que vous, économiste, me disiez si c'est une loi qui est gravée dans la pierre ou bien s'il y a tellement d'autres facteurs qu'il est extrêmement difficile de prévoir qu'il y aura 200,000 emplois de plus ou 300,000 de moins.

M. Cameron: C'est impossible à prévoir. Quiconque prétend pouvoir prédire l'avenir a droit à tout le respect que cette observation mérite. Il est impossible de décider combien d'emplois seront créés ou ne seront pas créés. Par contre, vous pouvez penser qu'il y aura une tendance à la hausse ou à la baisse, en étudiant l'évolution passée, les tendances historiques.

Si vous considérez la position économique du Canada dans les années 60, elle était probablement préférable à la situation dans les années 70. Et pourtant, à cette époque, nous avions un taux d'imposition marginal des revenus supérieurs qui dépassait 60 p. 100. C'est seulement en 1981, sous le gouvernement précédent, que ce taux marginal a été réduit. Avant cela, nous imposions les gens à un taux plus élevé, on assistait à une croissance des revenus supérieurs et nous avions plus d'emplois. Par conséquent, j'ai l'impression que si vous imposiez les revenus élevés un peu plus lourdement, et si vous redistribuez ces revenus fiscaux grâce à des dépenses gouvernementales, vous créez plus d'emplois. C'est un fait historique. Cela s'est déjà produit.

M. Cassidy: Je précise que le Conseil économique du Canada a prévu un changement très marginal. Par conséquent, vous prétendez que dans le meilleur des cas on peut seulement conclure que la tendance n'est pas très marquée et qu'elle va dans d'autres directions.

[Text]

Mr. Cameron: Yes, I would say it is neutral with respect to employment creation. But there is another point that—

Mr. Cassidy: I am sorry. And therefore, in terms of what we are looking at, we had better get on with other aspects of tax reform rather than being persuaded by one or two speeches by the Minister of Finance that this is somehow going to get the economy back on its feet and people at work.

Mr. Cameron: That is right. And of course there is another factor that concerns us when we look at the historical development of the Canadian economy and see, for instance, that income shares have remained virtually the same since the Second World War despite a so-called progressive taxation system. In fact, if anything, in the last 10 years the upper-income groups have been getting more income. Historically, recessions and depressions occur in part because of an imbalance of purchasing power. When you widen the gap between the rich and the poor, as we have been doing in this country successively, you can get into some serious economic problems. Many historians of the 1930s have suggested that the great depression was in part caused by an imbalance of purchasing power.

Mr. Cassidy: Some specific questions. Minimum corporate tax: it is hard to question your brief since I agree with most of it—but I would like to ask what specific proposals you have. If there were a minimum corporate tax, would you see it as being a tax levied which would be tax-paid, or would it be of the nature of the minimum tax on individuals, which is effectively in order to ensure that tax is brought forward and is not deferred and would therefore result in a tax credit for future years?

Mr. Cameron: I think we would like to see the tax paid. We were discussing our presentation before and one of the points that came out... you know, we are not anti-American. This is a Public Service union and the Americans have decided to introduce a minimum corporate tax. That in fact is something I think could be done in Canada as well. Certainly, when they have a good feature in their tax reform proposal we should think about adopting it.

Mr. Cassidy: It is curious that we have adopted a lot of their other innovations, but somehow we forgot to pick this one up.

Mr. Cameron: That struck us as curious, yes.

Mr. Levine: We should also look at what the other OECD countries do and find out which minimum corporate tax systems work and how they work and copy the best rather than the worst.

Mr. Cassidy: The wealth tax, have you a specific proposal there and would this be a tax at death or a tax on the wealth of the living?

[Translation]

M. Cameron: Oui, pour ce qui est de la création d'emplois, on peut prévoir que les effets seront neutres. Mais il y a un autre élément qui...

M. Cassidy: Excusez-moi. Et par conséquent, pour ce qui nous intéresse, nous ferions beaucoup mieux de nous occuper des autres aspects de la réforme fiscale et de ne pas laisser le ministre des Finances nous convaincre en un ou deux discours que cette réforme suffira à relancer l'économie et à remettre les gens au travail.

M. Cameron: Exactement. Et bien sûr, il y a un autre facteur qui nous préoccupe quand nous considérons le développement historique de l'économie canadienne, et quand nous voyons, par exemple, que les parts de revenu sont restées virtuellement inchangées depuis la Deuxième Guerre mondiale en dépit d'un système d'imposition censé être progressif. En fait, depuis dix ans, s'il y a eu un changement, ce sont les groupes à revenu élevé dont le revenu a augmenté. Historiquement, les récessions et les dépressions se produisent en partie à cause d'un déséquilibre du pouvoir d'achat. Quand l'écart entre les riches et les pauvres s'élargit, et c'est précisément ce qui s'est passé dans ce pays, cela pose de graves problèmes économiques. Beaucoup d'historiens des années 1930 ont observé que la Grande dépression tenait en partie à un déséquilibre du pouvoir d'achat.

M. Cassidy: Des questions précises. Impôt minimum pour les sociétés: il est difficile de contester votre mémoire puisque, dans l'ensemble, je suis d'accord, mais j'aimerais que vous me donniez des propositions précises. S'il y avait un impôt minimum pour les sociétés, s'agirait-il d'un impôt payé directement, ou bien d'un impôt comme l'impôt minimum des particuliers qui existe pour empêcher le report de l'impôt et qui se traduit par conséquent par un crédit d'impôt pour les années futures?

M. Cameron: Je pense que nous préfererions un impôt payé directement. Lorsque nous discutons de notre intervention, un des arguments... vous savez, nous ne sommes pas anti-américains. Nous sommes un syndicat de fonctionnaires et les Américains ont décidé de mettre en place un impôt minimum pour les sociétés. A mon avis, on pourrait faire la même chose au Canada. En tout cas, quand les Américains font quelque chose de bien en matière de réforme fiscale, nous pourrions envisager d'en faire autant.

M. Cassidy: C'est bizarre, mais nous avons adopté beaucoup de leurs innovations, mais celle-là, nous avons oublié de nous en inspirer.

M. Cameron: Nous aussi, nous avons trouvé cela curieux.

M. Levine: Nous devrions également nous inspirer des autres pays de l'OCDE et voir comment leur système d'imposition des sociétés fonctionne, essayer de nous inspirer des meilleures idées et non pas des pires.

M. Cassidy: L'impôt sur la fortune: est-ce que vous avez des propositions précises, s'agirait-il d'un impôt sur les successions ou d'un impôt sur la fortune des personnes vivantes?

[Texte]

Mr. Levine: Again I think we should look at some of the experiences of the other OECD countries, most of which do have a wealth tax, and again determine which has the best system that could be applicable to Canada. I think we would say we would like to see the tax both for the living and at the time of death.

Mr. Cassidy: On RRSPs, you are quite specific in saying that RRSP contributions should not be deductible. As I said, over the weekend I was looking at the figures which have been prepared by the Department of Finance and I was surprised at the numbers of... among other things, there is a tax expenditure, a lost tax revenue of around about \$4 billion a year just on the income earned by RRSP accounts and which is sheltered. In other words, that is far greater than the annual cost of the tax exemption on transfers into RRSP accounts. Bearing that in mind, can you tell me what it is specifically you are proposing and how that relates to registered pension plans? Are you suggesting there should be some other treatment or differential treatment between RPPs and RRSPs?

Mr. Levine: Even though the RRSPs are certainly a popular feature in the financial community, we think they are largely so because of the inadequacies of the Canada Pension Plan. If the CPP paid what was more universal and provided a higher benefit, I think the need for RRSPs would be greatly diminished. There may be a role for RRSPs for self-employed persons, but not for people who are covered by registered pension plans.

• 1040

Mr. Cameron: Yes, I think we are very concerned about the deficit. We are not so much concerned about the level of the deficit, but we are concerned about what the deficit has done to finance in this country.

The deficit has tax-sheltered income and it has tax-sheltered the income on that income in a way that if you have leakage out of the tax system—and we can accept the Department of Finance figure of \$10 billion, which is not being taxed back.

If you compare that to a \$10 billion increase in the social programs in this country—old age pensions and the rest, which are taxable, which are fully spent in Canada on goods and services, and which then come back into the treasury at a taxable rate—you are looking at the creation of employment, you are talking about the creation of income, you are talking about economic growth and you are talking about reducing the deficit through government expenditure.

When you tax shelter that income and it then goes off into Third World bank loans or into real estate deals which go belly-up—and we have had 22 trust companies go under, as this committee well knows—then you are into the sort of financial situation which, quite frankly, talking on behalf of a union of public employees, we think is quite worrisome for the future, as we believe in

[Traduction]

M. Levine: Encore une fois, nous devrions nous inspirer de l'expérience d'autres pays de l'OCDE, dont la plupart ont une taxe sur la fortune; nous devrions déterminer quel est le meilleur système qui pourrait s'appliquer au Canada. En fait, je pense que nous souhaiterions voir imposer un impôt pour les personnes vivantes mais également une taxe de succession.

M. Cassidy: A propos des REER, vous dites que ces contributions ne devraient pas être déductibles. Comme je l'ai dit, en fin de semaine j'ai vu les chiffres préparés par le ministère des Finances et j'ai été surpris de voir combien... Entre autres choses, il y a une dépense fiscale, un manque à gagner fiscal d'environ quatre milliards de dollars par année, attribuable uniquement aux abris fiscaux que sont les REER. Autrement dit, cela dépasse de beaucoup le coût annuel de l'exemption fiscale sur les transferts dans des comptes REER. Compte tenu de cela, pouvez-vous me parler de vos propositions précises, et m'expliquer comment vous liez cela aux régimes de pensions enregistrés? Vous voulez dire qu'il faudrait prévoir une autre différence entre les REER et les régimes de pensions enregistrés?

M. Levine: Bien que les REER soient une option très populaire dans la communauté financière, nous pensons que cela est attribuable surtout aux insuffisances du Régime de pensions du Canada. Si le RPC était universel, et les pensions meilleures, les gens auraient beaucoup moins besoin de REER. Les REER ont peut-être un rôle à jouer pour les gens qui travaillent à leur compte, mais sûrement pas pour les gens qui sont couverts par des régimes de pensions enregistrés.

M. Cameron: Effectivement, le déficit nous préoccupe énormément. Ce n'est pas tant le niveau du déficit qui nous préoccupe, mais les effets du déficit sur les finances de ce pays.

Le déficit a mis le revenu à l'abri de l'impôt, à tel point qu'il y a des fuites considérables dans le système fiscal, et on peut se fier aux chiffres du ministère des Finances, 10 milliards de dollars de recettes fiscales perdues.

Si vous comparez cela à une augmentation des programmes sociaux de 10 milliards de dollars, pensions de vieillesse, etc, qui sont imposables, qui sont dépensés en totalité au Canada pour l'acquisition de biens et de services, et dont la partie imposable revient au trésor—cela signifie création d'emplois, cela signifie création de revenus, cela signifie croissance économique et réduction du déficit grâce aux dépenses gouvernementales.

Par contre, quand vous mettez ce revenu à l'abri de l'impôt, et qu'il est dépensé dans le Tiers-Monde sous forme de prêts bancaires ou encore d'opérations immobilières qui font faillite—et comme ce comité le sait très bien, 22 compagnies de fiducie ont fait faillite—cela donne une situation financière qui nous inquiète énormément pour l'avenir, et ici, je parle au nom d'un

[Text]

public programs that are delivered on the basis of need universally to everybody. We believe in government spending; and if our tax system is weak, obviously our ability to deliver public programs is going to be weak.

Mr. Cassidy: The figures which the Finance department has contributed I think are very disturbing, and this is just in relation to the exemptions of contributions to RPPs and to RRSPs and do not count the corporate contributions throughout your pension plans. For earners over \$50,000, who amount to about a million tax fathers, they have a benefit of \$2.4 billion in exemptions on contributions to RRSPs and RPPs, and obviously the tax value of that is much higher because they are taxed at higher rates; that is for one million. For 11.7 million tax fathers with incomes of under \$25,000, on the other hand, they get \$1.5 billion, so in other words you have almost twice as much going to the people over \$50,000, even though they are less than 10% of the numbers of the people under \$25,000.

I presume you would agree with me that there is something grossly inequitable about a tax shelter that gives so much to people in those upper brackets, compared to people in the working levels.

Mr. Levine: Right. Well, that is true of all of the tax shelters.

Mr. Blenkarn: Thank you for coming. I am rather interested in your brief because I had a financial writer in to see me before our hearings who said he felt this tax reform was designed for the benefit only of the Public Service.

For example, he pointed out that the delay in RRSPs, which are basically available to people in the private sector, is there, but there was no reduction in the benefit or delay in the benefit of allowing people to contribute to the full conceivable amount to pension plans.

He pointed out that the richest pension plans in the country are owned by the Public Service of Canada, which your union represents. He then pointed out that these people really do not have to depend on private savings, so the loss of a \$1,000 deduction for investment income did not matter as much to them because they were well covered by very generous state-sponsored pension plans that the ordinary individual who did not work for the government and did not have anything else going for him was not able to build up.

He went on to point out that the capital gains tax was substantially increased, the dividend tax credit was substantially reduced, there was a substantial decrease in capital cost allowances—all, he said, to the detriment of the private sector and consequently, presumably to the benefit of the public sector.

[Translation]

syndicat de fonctionnaires. En effet, nous sommes persuadés du bien-fondé des programmes publics destinés à ceux qui en ont besoin et universels. Nous sommes persuadés du bien-fondé des dépenses gouvernementales, et si notre système fiscal est faible, de toute évidence, nos programmes publics seront affaiblis d'autant.

M. Cassidy: Les chiffres du ministère des Finances sont effectivement très inquiétants, et je parle des exemptions des contributions au régime de pensions enregistrées et au REER et non pas des contributions des sociétés à tous les régimes de pensions. Quant aux gens qui gagnent plus de 50,000\$ par année, qui représentent environ un million de contribuables, ils bénéficient d'exemptions sur leur contribution à des REER et à des RPE qui représentent 2.4 milliards de dollars. Évidemment la valeur fiscale de cette somme est bien plus élevée parce qu'ils sont imposés à des taux plus élevés. Voilà pour un million de personnes. Quant aux 11.7 millions de contribuables dont les revenus sont inférieurs à 25,000\$, eux, par contre, bénéficient de 1,5 milliards de dollars; autrement dit, les gens qui gagnent plus de 50,000\$ touchent près du double bien que leur nombre représente moins de 10 p. 100 du nombre des gens qui gagnent moins de 25,000\$.

Vous reconnaîtrez avec moi que l'abri fiscal qui donne tant aux gens qui sont dans les échelons supérieurs comparés aux travailleurs ordinaires, est d'une injustice flagrante.

M. Levine: Exactement. Cela est vrai de tous les abris fiscaux.

M. Blenkarn: Merci d'être venu. Votre mémoire m'a beaucoup intéressé car avant nos audiences, un spécialiste des questions financières est venu me dire qu'à son avis, cette réforme fiscale ne profiterait qu'à la Fonction publique.

Par exemple, il m'a fait observer qu'il y avait effectivement des délais dans les REER, qui sont surtout à la disposition du secteur privé, mais que les prestations ou les délais n'avaient pas été réduits dans le cas des cotisations à des régimes de pension.

Il me disait que les régimes de pension les plus riches du pays étaient ceux de la Fonction publique du Canada que votre syndicat représente. Il m'a dit que ces gens-là n'avaient vraiment pas besoin d'économies privées, et que la perte de la déduction de mille dollars sur les revenus d'investissement ne les affecte pas autant que les autres, parce qu'ils étaient si bien couverts par le régime de pension financé en partie par l'État, contrairement au citoyen moyen qui n'est pas fonctionnaire et qui n'a pas tous ces avantages.

Il m'a dit ensuite que l'impôt sur les gains en capitaux avaient beaucoup augmenté, que le crédit d'impôt sur les dividendes avaient beaucoup baissé, qu'il y avait une diminution substantielle des allocations pour coûts en capitaux, toutes mesures agissant au détriment du secteur privé et, par conséquent probablement à l'avantage du secteur public.

[Texte]

Then I note your brief where you say that to make sure we catch these guys, we are going to have a tax on leaving the country... This tax on leaving the country, some flight capital tax or leave-the-country tax, the only countries I know that impose it are countries like Romania, Hungary, the Soviet Union. Do you really represent your members, if presumably your members want to leave the country for the sunny places after they retire? Whom do you represent?

• 1045

Mr. Cameron: I think we understand, Mr. Blenkarn, the sense of tax reform. What the government is proposing is that they want to eliminate special preferences for all kinds of people and as a result reduce rates for everybody.

Mr. Blenkarn: That is right.

Mr. Cameron: It is therefore replacing specific special preferences with a general preference for upper-income people. When David Dodge was before this committee and was asked why we needed to reduce the upper-income tax bracket from 35% to 29%, his answer was because trained professionals are going to leave the country for higher income.

We have a lot of quarrels with that argument. If that is the best argument and the only argument for reducing upper-income tax brackets, we offer by way of illustration that if it is so important from the point of view of fairness that our tax system be progressive, if we are really concerned about doctors going to the United States, then perhaps since they have been publicly funded and trained and since they have taken one of a very number of limited places at the expense of someone else who is marginally less qualified, as the people who financed their education and training we might think about a tax that would recoup.

Mr. Blenkarn: You would say the same thing, I suppose, about retired public servants—

Mr. Cameron: No.

Mr. Blenkarn: —who leave the country with their generous pensions, that because they would not be spending their pensions back in Canada, they should have a substantial cut in them. Would that be the same position? If not, why not?

Mr. Cameron: Our position is that for every professional who leaves the country, we can give an example of professionals who have come to Canada because of our health care system, because of the absence of crime in the streets, because of beautiful areas of the country such as Mississauga, and so on. We would also argue that most of the professionals have in fact left Canada because they were employees of a multinational corporation, which transferred them from the branch plant in Winnipeg to the head office in New York.

[Traduction]

Et puis je vois dans votre mémoire que pour ne pas laisser filer ces gens-là, il faudrait imposer une taxe au moment où les gens quittent le pays... cette taxe, une taxe sur les fuites de capitaux, sur les départs n'est imposé que par des pays tels que la Roumanie, la Hongrie, l'Union Soviétique. Parlez-vous vraiment au nom de vos membres, s'il est entendu que ces derniers souhaitent se dorer le nombril au soleil après la retraite? Qui donc représentez-vous?

M. Cameron: Monsieur Blenkarn, je pense que nous comprenons le sens de la réforme fiscale. Ce que le gouvernement envisage de faire, c'est d'éliminer les traitements fiscaux préférentiels pour toutes sortes de gens, afin de réduire le taux d'impôt général.

M. Blenkarn: C'est exact.

M. Cameron: Le gouvernement remplace donc ces traitements fiscaux préférentiels par un traitement préférentiel pour les gros salariés. Lorsque David Dodge a comparu devant ce Comité et qu'on lui a demandé pour quelle raison nous devons diminuer l'impôt de 35 p. 100 à 29 p. 100 dans la fourchette supérieure, il a répondu que sinon, les professionnels iraient travailler à l'étranger pour gagner un haut salaire.

Nous avons beaucoup débattu cet argument. Si c'est là le meilleur argument, et en fait, le seul argument à invoquer pour diminuer le taux d'impôt qui frappe la fourchette supérieure, en guise d'illustration, nous vous dirons que si c'est si important sur le plan de l'équité d'avoir un système fiscal progressif, si nous avons peur de voir nos médecins émigrer vers les États-Unis, dans ce cas-là, peut-être, étant donné que ces derniers ont vu leurs études financées par les fonds publics et étant donné qu'il existe un très petit nombre de postes et qu'ils occupent ces postes au grand dam de quelqu'un qui est marginalement moins qualifié, comme c'est nous qui avons financé leurs études et leur formation, il est normal d'essayer de récupérer quelque chose par voie d'impôts.

M. Blenkarn: Je pense que vous pourriez dire la même chose des fonctionnaires à la retraite...

M. Cameron: Non.

M. Blenkarn: ... qui s'en vont à l'étranger planter leurs choux et qui reçoivent de généreuses retraites et qui devraient voir cette retraite largement amputée vu qu'ils n'ont pas l'intention de la dépenser ici au Canada. Ne serait-ce pas la même chose? Sinon, pourquoi pas?

M. Cameron: Notre position, c'est que, pour chaque professionnel qui s'en va à l'étranger, il y en a de l'étranger qui viennent au Canada à cause de notre système de soins de santé, parce que le crime ne fleurit pas dans nos rues, parce qu'il y a de très belles campagnes, comme à Mississauga, etc., etc. Nous pourrions soutenir également que la plupart des professionnels qui ont quitté le Canada l'ont fait parce qu'ils travaillaient pour des sociétés multinationales qui les ont mutés d'une succursale à Winnipeg à la maison mère à New York.

[Text]

Mr. Blenkarn: What about this tax on leaving the country? Presumably it will only apply to people who have cash or assets they have saved, who want to take that cash and assets out of the country.

Mr. Cameron: Mr. Blenkarn, with respect, if you will look closely at the brief, you will see that this was offered as an illustration and it dealt with the one concern, that of highly paid professionals. We argue along the lines of John Polanyi, our Nobel Prize winner. We point out that we think it is very unlikely that Canada will get any Nobel Prizes as a result of reducing the upper-income tax on professionals. That is strictly our point: professionals, research people, need publicly supported facilities. If we are going to have a knowledge-based economy, if we are going to be internationally competitive, we have to invest in those facilities. If we do not, then we will lose our chemists, we will lose our physicists, we will lose our lab people.

Mr. Blenkarn: All right. I presume you were opposed to this reduction in the capital cost allowance, which means people will not buy machinery and investments—or that taxes will be opposed to that effort and consequently you will have to depend more and more on government to do it. I do not know how much government invests, but I just wonder where you are coming from on this.

Mr. Cameron: Well, that is sometime—

Mr. Blenkarn: If you believe in more research and development, then you would probably oppose this tax reform on entirely different grounds, on the ground that it attacks capital build-up. That is the ground on which the scientific community is having difficulty with this. In other words, you are saying we are not having enough government investment... enough government... more government. The business community is saying the government is being too tough on them on capital gains taxation, restrictions on dividends, and decreases in CCA.

Mr. Cameron: It is interesting that you bring up research and development. Here we have the perfect example of the issue that was discussed with the preceeding group, of the difference between making a grant to an institution of international reputation, such as the one Dr. Polanyi works with in Toronto, and offering a tax break, generally, for research and development. We know what happened when your predecessors introduced a research and development credit. I am sure you have spent hours going over the impact of how corporations were able to rob the public treasury by their use of tax lawyers to finagle that sort of prescription. I think there has been a move by government to farm out research and development to private laboratories and to close down the National Research Council of Canada facility. It is where

[Translation]

M. Blenkarn: Et que dites-vous d'un impôt de départ? Cela frapperait probablement uniquement ceux qui ont des épargnes ou des actifs qu'ils ne veulent pas laisser derrière eux.

M. Cameron: En toute déférence, monsieur Blenkarn, si vous regardez soigneusement le mémoire, vous constaterez que ceci n'a été mentionné qu'à titre d'illustration pour répondre à un problème particulier, celui des professionnels hautement rémunérés. Nous avons repris le même argument que celui de John Polanyi, notre gagnant du Prix Nobel. Nous avons fait remarquer que si l'on diminuait le revenu supérieur des professionnels, il y avait fort peu de chance que le Canada gagne un Prix Nobel. Voilà notre argument: les professionnels, les chercheurs ont besoin de laboratoires financés par le public. Il faut nécessairement investir dans ces installations, si nous voulons une économie axée sur les connaissances et si nous voulons pouvoir faire concurrence sur la scène internationale. Sinon, nous perdrons nos chimistes, nos physiciens et nos laborantins.

M. Blenkarn: Très bien. Je suppose que vous étiez contre la réduction de la déduction pour amortissement, car les gens ne pourront plus s'outiller et investir dans ce domaine—ou bien que l'impôt ira à l'encontre de ces efforts et qu'il faudra par conséquent dépendre de plus en plus du gouvernement. Je sais que le gouvernement a l'imagination fertile, mais je me demande comment vous avez pu tirer une pareille conclusion.

M. Cameron: Eh bien, il arrive que parfois...

M. Blenkarn: Si vous êtes en faveur d'encourager la recherche et le développement, vous pourriez vous opposer à cette réforme fiscale pour des raisons tout à fait différentes, par exemple qu'elle sape les fondations de l'accumulation de capitaux. Et c'est là la raison qui va poser des problèmes pour la communauté scientifique. En d'autres termes, vous dites d'une part que le gouvernement n'investit pas suffisamment, qu'il faut qu'il investisse davantage et toujours davantage. La communauté d'affaires nous dit que le gouvernement est trop dur à leur égard en imposant les gains en capital, en adoptant des restrictions relatives aux dividendes et en diminuant la DPA.

M. Cameron: C'est intéressant que vous ayez soulevé la question de la recherche et du développement. Voici un exemple en or du genre de problème dont on a discuté avec le groupe précédent, la différence entre un octroi accordé à une institution de réputation internationale, comme celle pour laquelle M. Polanyi travaille à Toronto et le fait d'accorder des déductions fiscales générales pour la RD. Nous savons ce qu'il est arrivé à vos prédécesseurs quand ils ont mis en oeuvre un crédit à la recherche et au développement. Je suis sûr que vous avez consacré de nombreuses heures à étudier l'impact de cette mesure qui a permis aux sociétés de piller le trésor public en se servant de leurs avocats pour faire de la resquille. Je pense que le gouvernement a commencé à confier la RD aux laboratoires privés et petit à petit ferme, ampute le

[Texte]

Dr. Polanyi did the work which eventually won him a Nobel Prize.

[Traduction]

Conseil national de recherches du Canada. Or, c'est là que M. Polanyi a effectué les travaux qui ont été couronnés par le Prix Nobel.

• 1050

We believe governments can undertake research and development just as well as the private sector. It should be done on a grant basis and employ some people as well. The equipment question is a secondary one.

Mr. Levine: Mr. Blenkarn, I would like to come back to your question about the generous pensions available to public servants.

Mr. Blenkarn: It includes Members of Parliament.

Mr. Levine: Just to clarify it, CUPE does not represent federal government employees. We are mostly in the municipal and provincial areas, but nevertheless they are pensions to which those employees have contributed.

Mr. Blenkarn: Let me go the other way. The municipality's share of the expense is a charge to the taxpayer and written off somewhere along the line. The employee's contribution is deductible from income. It is a pension purchased half by the employee in many cases, and sometimes not quite that. The RRSP a small businessman might have to use to build a pension for himself at all. . . he has to take up the whole shot. The effect of this particular white paper is to delay the maximization of the RRSP option. It does not delay the current maximization of the registered pension plan.

The small businessman is delayed until 1994, if ever, from being able to buy a pension equivalent to that pension which can be purchased today under a private pension plan or a government pension plan. I am wondering why you are not giving three cheers. We have these guys. We are doing better than they are and we should compliment the Minister because he is getting a larger contribution from these foul people in the private sector.

Mr. Levine: I do not think the people in the private sector rely entirely on their RRSPs for pensions. There are obviously other sources of savings and income for retirement.

Mr. Ed Finn (Canadian Union of Public Employees): I would also like to make the point that many of our members work for relatively small public employers such as libraries, daycares and nursing homes. Their wage levels are relatively low and their pension plans are correspondingly low or non-existent.

Mr. Minaker: Mr. Levine, in your brief you indicate on page 19 that there is an erosion of tax base for corporate income and that one of the possibilities would be a minimum corporate tax as a first step. I wonder what CUPE's attitude would be if in addition to the CPP and the UI collected from the corporations. . . Would they favour a federal employee payroll tax based on the salaries paid to their employees and the corporation benefits from their labour and pay a minimum federal tax on it? In

Nous pensons que les gouvernements peuvent faire de la RD tout comme le secteur privé. Ils devraient accorder des subventions et engager également du personnel. La question de l'équipement reste secondaire.

M. Levine: Monsieur Blenkarn, j'aimerais revenir à votre question sur les retraites généreuses accordées aux fonctionnaires.

M. Blenkarn: Y compris les députés.

M. Levine: Une précision: la SCFP ne représente pas les employés fédéraux, mais les employés municipaux et provinciaux; ces employés, par contre, contribuent à leur retraite.

M. Blenkarn: Mettons les choses d'une autre façon. Une partie des frais des municipalités sont imputés aux contribuables et amortis à un moment donné. Les déductions du contribuable sont déductibles. Il s'agit d'une retraite dont l'employé, dans la plupart des cas, paie la moitié des coûts, parfois même moins. Quand un petit homme d'affaires veut souscrire à un REER pour avoir droit à une retraite, il doit contribuer le plein montant. Cette mesure du Livre blanc a pour effet de retarder la maximisation de l'option REER. Cela ne retarde pas la maximisation actuelle du régime d'épargne-retraite.

Le petit homme d'affaires devra attendre jusqu'en 1994, pour le moins, pour pouvoir souscrire à une retraite représentant le montant auquel les salariés ont déjà droit aujourd'hui, qu'ils travaillent pour le secteur privé ou pour le gouvernement. Je me demande pourquoi vous n'applaudissez pas. Il y a des gens dans cette catégorie. On est mieux traités qu'eux et on devrait féliciter le ministre de faire contribuer davantage les exploiters du secteur privé.

M. Levine: Je ne pense pas que dans le secteur privé, les gens comptent uniquement sur leur REER pour leur retraite. Ils ont de toute évidence d'autres sources d'épargne et de revenu.

M. Ed Finn (Syndicat canadien de la Fonction publique): J'aimerais vous préciser qu'un grand nombre de nos membres travaillent pour de petits employeurs publics comme des bibliothèques, des centres de garderie et des foyers nourriciers. Leur niveau de salaire est relativement bas et leur régime de retraite est parallèlement bas ou non existant.

M. Minaker: Monsieur Levine, dans votre mémoire, à la page 19, vous indiquez qu'il y a eu érosion de l'assiette fiscale pour les revenus des sociétés et qu'une des solutions, en tant que première étape, serait d'avoir un impôt minimum sur les sociétés. Je me demande quelle serait l'attitude du SCFP si, à part le RPC et l'AC payés par les sociétés. . . Seriez-vous en faveur de voir le fédéral imposer un impôt minimum sur la masse salariale calculée en fonction du salaire versé aux employés et des

[Text]

other words, if the employee earned \$30,000 a year, there would be a personal federal corporation tax representative of—

Mr. Cameron: If we could take the first part of your question about the erosion of the... I think the first has to be answered before the second can be answered.

• 1055

It is a sticky problem to tax corporations. We have not been doing a very good job of it because their share of income tax—and we are just talking income tax—has been falling steadily since the Second World War.

Our preferred approach to this is to say that when Canada taxes a corporation, it should be doing so not in the way a municipality tries to reduce its tax rates in order to attract more corporations to the country. This is a mug's game that no individual country can win. Our preferred approach is to work with other industrialized countries to ensure that there is some kind of harmonization of taxes across the industrialized world so that tax cutting does not become in a sense a protectionist measure.

In the interim, we note there is an erosion of the tax base. How do you get around it? There is a great debate on who pays corporate taxes. Is it the consumer who pays them? Probably. Is it the employee who pays them? Probably. So we are not wildly enamoured of corporate income taxes. But since they exist we think everybody should pay them. So it is simply this.

We are not in favour of full taxes of any kind. It seems to us that if you started taxing employees—

Mr. Minaker: No, we are not taxing employees. We are taxing the corporation... a certain percentage of the employee's income.

Mr. Cameron: Yes, well, then you are giving them an incentive to pay lower wages and to hire fewer people. We think the tax system should work exactly in the opposite way. It should provide an incentive for corporations to hire more people.

Mr. Minaker: So then CUPE does not favour a federal employee payroll tax to the corporation?

Mr. Cameron: We have never considered it. I do not see on what grounds we would favour it.

Mr. Minaker: I would ask whether you would be opposed to such a taxation at the federal level. Would you find it counteractive to job creation and so on?

Mr. Levine: Yes.

Mr. Cameron: Are you saying that paying unemployment insurance premiums on behalf of an employee—

Mr. Minaker: No, I am saying that if—

[Translation]

bénéfices que la société retire de leur main-d'œuvre? En d'autres termes, si l'employé gagnait 30,000\$ par année, cela représenterait un impôt fédéral personnel de... .

M. Cameron: Prenons la première partie de votre question concernant l'érosion de... Je pense qu'il faut répondre à la première avant de répondre à la deuxième.

Il est épineux d'imposer les sociétés. Nous n'y sommes guère parvenus, car la part d'impôt qu'elles versent—et je parle uniquement de l'impôt sur le revenu—diminue régulièrement depuis la Deuxième guerre mondiale.

Nous préférons dire que lorsque le Canada impose une société, il ne devrait pas procéder comme la municipalité qui essaie de diminuer ses taux d'impôt pour que davantage de sociétés s'implantent dans son coin. C'est un genre de procédé qui ne profite à personne. Nous préférons collaborer avec les autres pays industrialisés pour établir une harmonisation fiscale pour qu'une baisse d'impôt ne devienne pas en un sens une mesure protectionniste.

Dans l'interim, nous constatons une érosion de l'assiette fiscale. Comment s'en sortir? Qui, en fait, paie l'impôt sur les sociétés? Est-ce le consommateur? Probablement. Est-ce l'employé? Probablement. C'est pourquoi on n'est pas très chauds pour imposer les sociétés. Mais vu qu'il y a des impôts, tout le monde devrait en payer. C'est bien simple.

Nous ne sommes pas en faveur d'un impôt maximum quel qu'il soit. Il nous semble que si vous commencez à imposer les employés... .

M. Minaker: Non, nous n'imposons pas les employés. Nous imposons la société... à raison d'un certain pourcentage du revenu des employés.

M. Cameron: Oui, eh bien, dans ce cas, vous les encouragez à payer de plus bas salaires et à réduire les effectifs. Nous pensons que le système fiscal devrait avoir exactement l'effet inverse et encourager les sociétés à engager plus de gens.

M. Minaker: Le SCFP n'est donc pas en faveur d'un impôt fédéral imposé sur la liste de paie de la société?

M. Cameron: Nous n'y avons pas pensé, mais je vois mal pour quelle raison nous serions en faveur d'une telle mesure.

M. Minaker: Je vous demande si vous seriez contre un tel impôt imposé par le fédéral. Pensez-vous que cela nuirait à la création d'emplois, entre autres?

M. Levine: Oui.

M. Cameron: Vous dites que lorsque l'on paie la moitié des cotisations d'assurance-chômage de l'employé... .

M. Minaker: Non, je dis que si... .

[Texte]

Mr. Cameron: CPP is a federal tax on employees. Is this what you are—

Mr. Minaker: No, on corporations, because they give their share. I am asking whether in addition to paying an individual, say, \$30,000, you would favour the federal government's taxing of the corporation for maybe 1.5% in federal tax on it.

Mr. Cameron: If you are talking about Utopian worlds and what we would prefer, we would probably prefer to see a tax on revenue.

Mr. Minaker: No, but do you favour this other approach?

Mr. Cameron: We have not considered it.

Mr. Minaker: I would raise the question, Mr. Chairman, that there are two provinces in Canada that do it right now. The NDP government in Manitoba just increased that type of tax by 50% from 1.5% to 2.25%. I just wondered whether CUPE had raised any issue on it. It directly affects the City of Winnipeg, and agencies are talking about it. I just wondered if there has been any opposition to it. I might say in defence of the government that the Province of Saskatchewan does the same thing. This is why I am interested in whether you oppose the approach.

Mr. Levine: I do not think we have given it a lot of consideration. However, I would concur with what Mr. Cameron says. It sounds very much like a disincentive to pay decent wages and to provide new jobs. For this reason, if we had a choice, it would be not be one of the choices of revenue that we would implement.

Mr. Minaker: Yes, so you would oppose it if the federal government were to do such a thing.

Mr. Levine: Yes.

Mr. Minaker: It presumably would be discouraged. You would hope that maybe the NDP government in Manitoba and possibly the PC government in Saskatchewan would remove such a thing.

Mr. Levine: I would hope they would look for other sources of revenue that would be more job creative, rather than the opposite.

Mr. Minaker: I hope that CUPE may look into the matter and endorse. . . I believe the same way. I think it is really a disincentive to job creation. I hope you people would support me on this.

Mr. Levine: I would.

Miss Nicholson: I would like to congratulate the witnesses on their very comprehensive brief. I just have one question.

On page 17 you recommend what you call "a source and application of funds" type of statement prepared for our national finances that would include tax expenditures and public investment items. I absolutely agree with your

[Traduction]

M. Cameron: Le RCP est un impôt que le fédéral impose aux employés. Est-ce la raison pour laquelle vous. . .

M. Minaker: Non, aux sociétés, car les sociétés paient leur part. Je me demande si vous seriez en faveur de voir la société qui paie un employé, mettons, 30,000\$, payer en surplus 1,5 p. 100 sous forme d'impôt fédéral.

M. Cameron: Tant qu'à parler d'utopie, ce que nous préférierions, ce serait un impôt sur le revenu.

M. Minaker: Qu'est-ce que vous dites de cette solution?

M. Cameron: Nous ne l'avons pas envisagée.

M. Minaker: Monsieur le président, je voudrais souligner qu'il y a deux provinces canadiennes qui le font à l'heure actuelle. Le gouvernement néo-démocrate du Manitoba vient d'augmenter ce genre d'impôt de 50 p. 100 en le faisant passer de 1,5 p. 100 à 2,25 p. 100. Je me demande si la FCFP s'y est opposée. Cela touche directement la ville de Winnipeg et les agences en parlent. Je me demandais s'il y avait eu opposition. Ce gouvernement n'est d'ailleurs pas le seul à l'avoir fait, puisque la province de Saskatchewan l'a fait aussi. C'est pourquoi j'aimerais savoir si vous êtes contre cette méthode.

M. Levine: Je ne pense pas que nous y ayons vraiment réfléchi. Toutefois, je souscris aux observations de M. Cameron et je pense que les sociétés seraient encouragées à ne pas payer de salaire acceptable ni à créer de nouveaux emplois. Pour cette raison, si nous avions le choix, ce ne serait pas notre choix.

M. Minaker: Vous seriez donc opposés à ce que le gouvernement impose cet impôt.

M. Levine: Oui.

M. Minaker: Cela aurait probablement des résultats. Vous espérez que le gouvernement néo-démocrate du Manitoba et le gouvernement conservateur de la Saskatchewan lui aussi puissent supprimer cet impôt.

M. Levine: J'espère qu'ils chercheront d'autres sources de revenu pour encourager la création d'emplois et non le contraire.

M. Minaker: J'espère que la CFP pourra étudier la proposition et appuyer. . . Je suis bien de votre avis. Je pense que cela nuit nettement à la création d'emplois. J'espérais que vous seriez de mon avis.

M. Levine: Je le suis.

Mme Nicholson: J'aimerais féliciter les témoins d'avoir présenté un mémoire aussi complet. J'ai une simple question.

A la page 17, vous recommandez de dresser des états financiers publics montrant «l'origine et l'emploi des fonds» à qui incluraient les dépenses fiscales et l'investissement public. Je suis tout à fait d'accord avec

[Text]

statement. However, it is difficult for an MP, let alone for the average citizen, to have a clear picture of spending and revenue. As between estimates and what appears in the public accounts, there is much room for change. Then you have a further reconciliation for the national accounts.

• 1100

I am sure you are aware of the Auditor General's study on the Federal Government Reporting Study which addressed precisely this and which would propose a statement akin to the balance sheet in the private sector, which would take in everything including the effect of the tax expenditures. Have you looked at that study? If that were implemented, would that address the need as you see it?

Mr. Cameron: Thank you for your question. I cannot say we were inspired by the Auditor General's comment, which I think refers more to a statement of assets and liabilities than it does really to forms of income.

That is in our brief for two reasons, and is also reflected in the opening paragraphs of our brief. We are very well aware that, since parliamentary reform, House of Commons committees have independence in a way they did not have before and we congratulate this committee on one of its particular measures.

We would like to see this committee require of the government that type of statement. We would like the government to produce that kind of statement before a budget so that a general debate can begin in Canada about where the Minister of Finance should go in the budget. That is the first reason we called for it.

The second is that we have some pretty old-fashioned ideas about public finance. We think, for instance, there should be public investment and we think public investment, which is going to produce some kind of value and wealth for the country over a period of years, should probably be financed by borrowing over a number of years. But what we see right now being financed by borrowing is corporate consumption. It is income tax shelters, the government going out to borrow its own money back. I think that strikes us as being such a problem in the context of the considerations Mr. Attewell and other members of this committee have raised about the deficit and the budget, we think the only way we can really get a handle as a country on where we are going with public finance is when we have before us figures which say this is where the money is coming from and that is where it is going, and which includes these tax expenditure items.

It just helps people to be able to discuss it publicly. And since this committee is going to be active and is going to bring people before it, if it had that kind of information and then invited groups to comment on it I

[Translation]

cette idée. Toutefois, il est difficile pour un député, sans parler d'un simple citoyen, d'avoir une idée nette de ce qu'on dépense et de ce qui rentre. Entre le moment où les prévisions budgétaires sont faites et où les comptes publics sont publiés, bien des choses ont pu changer. Ensuite, nous avons une autre réconciliation pour les comptes nationaux.

Je suis sûr que vous connaissez l'étude intitulée «Une étude conjointe du Bureau du vérificateur générale du Canada» qui se penche précisément sur la chose et qui suggère un état ressemblant au bilan présenté dans le secteur privé, qui inclurait tout, y compris les répercussions des dégrèvements d'impôt. Avez-vous jeté un coup d'oeil sur cette étude? Si ces recommandations étaient mises en oeuvre, cela réglerait-il le problème que vous identifiez?

M. Cameron: Merci de votre question. Je ne peux pas dire que nous avons été inspirés par l'observation du vérificateur général, qui, à mon avis, parle surtout d'un état de l'actif et du passif plutôt que d'une déclaration de revenu.

Cela figure pour deux raisons dans notre mémoire et dans les premiers paragraphes également. Depuis l'avènement de la réforme parlementaire, nous savons pertinemment que les comités de la Chambre des communes jouissent d'une indépendance inédite et nous félicitons votre Comité d'avoir pris une initiative particulière.

Nous aimerions que votre Comité exige que le gouvernement produise ce genre de déclaration. Nous aimerions qu'il le fasse avant de déposer un budget, pour qu'on puisse avoir un débat général au Canada sur l'orientation du budget du ministre des Finances. C'est la première raison pour laquelle nous vous demandons cela.

La deuxième, c'est que nous avons des idées assez vieux jeu sur les deniers publics. Par exemple, nous estimons qu'il devrait y avoir des investissements publics et ces derniers, qui devraient être utiles et enrichir le pays au bout d'un certain nombre d'années, devraient probablement être financés par un emprunt courant sur un certain nombre d'années. Or, nous constatons qu'à l'heure actuelle, ce qui est financé par emprunt, c'est la consommation des sociétés. Il s'agit d'abris fiscaux, et le gouvernement emprunte son propre argent. Nous considérons qu'il s'agit là d'une situation grave à la lumière des propos de M. Attewell et d'autres membres du Comité relativement au déficit et au budget, et nous pensons que la seule façon de reprendre les rênes du pays, de savoir où vont les deniers publics, c'est d'avoir sous les yeux les chiffres qui indiquent d'où vient l'argent, à quoi il va servir, y compris ces postes de dégrèvements d'impôt.

Ce serait utile qu'on puisse en discuter publiquement. Étant donné que le Comité va faire comparaître des témoins, à condition d'avoir en main ces informations et d'inviter ensuite les groupes à les commenter, je pense

[Texte]

think you would have good debate on tax policy in this country. We would like to get tax policy out of the hands of the so-called experts, the tax lawyers and the accountants.

The Acting Chairman (Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek)): I want to thank the representatives from the Canadian Union of Public Employees. I propose that we have a three-minute recess and resume at 11.05 a.m. with the representatives from the Canadian Federation of Labour.

• 1102

• 1107

The Chairman: Our next witness is the Canadian Federation of Labour.

Mr. James McCambly (President, Canadian Federation of Labour): Mr. Chairman, I am certainly pleased to be here and I would like to point out that the submission we have given you is rather brief but we accompanied it with material that had been submitted to the Minister of Finance at least at the last pre-budget talks and before the papers coming out on taxation.

I would like to just say from the outset that we have been very committed to the fact that we would support tax change that would lead the economy into being more productive and more capable of producing finished products, rather than maintaining the hewers of wood and drawers of water.

We have participated in the National Advisory Board in Science and Technology and really are looking for an economy that might be assisted by tax change that would create more opportunities for employment and a higher standard of living.

Having considered this, we then really need to take a close look, because of the papers that have come out, at the shifts that have taken place in the level of direct taxation to individuals and compare it to the direct taxation to corporations.

In our submission we have pointed out clearly that imbalance which over the 1984-87 period is some \$12 billion to \$15 billion in direct taxes, and at the same time the reduction on corporate to about 9.7%. In other words, the increase on direct taxes have been more than the total corporate tax.

If we are talking about balance and creating something that might be just, this needs to be addressed. When we look at the tax papers which suggest that there would be some \$2 billion-a-year reduction in direct taxes to persons and that over a five-year period this might be continued, all we are really talking about is almost or virtually getting back to where we were in 1984.

It is something like a person saying to you, well, I was going to break both your arms but now I am only going to break one, so you are lucky. But it is really a return of

[Traduction]

qu'on pourrait avoir un bon débat sur la politique fiscale au Canada. Cela permettrait de ne plus laisser notre politique fiscale aux mains des soi-disant experts, avocats et comptables spécialisés.

Le président suppléant (M. Wilson (Swift Current—Maple Creek)): J'aimerais remercier les représentants du Syndicat canadien de la Fonction publique. Je suggère une pause de trois minutes, et nous reprendrons à 11h05, avec pour témoins, les représentants de la Fédération canadienne du travail.

Le président: Notre témoin suivant est la Fédération canadienne du travail.

M. James McCambly (président, Fédération canadienne du travail): Monsieur le président, je suis ravi d'être ici et j'aimerais vous faire remarquer que le mémoire que nous vous avons donné est plutôt bref, mais que nous l'avons remis avec d'autres documents qui ont été présentés au ministre des Finances lors des discussions prébudgétaires et avant la publication du Livre blanc.

Je voudrais dire, d'entrée de jeu, que nous nous sommes engagés à appuyer une réforme fiscale qui aurait pour effet d'augmenter la productivité de l'économie, en particulier la fabrication de produits finis, pour que nous ne soyons plus une nation de porteurs d'eau et de coupeurs de bois.

Nous avons participé au Conseil consultatif national des sciences et de la technologie, et comptons vraiment sur une économie revigorée par une réforme fiscale, qui créerait davantage d'emplois et assurerait un niveau de vie plus élevé.

Maintenant que les documents ont été publiés, nous devons étudier de plus près les changements qui se sont effectués au niveau d'imposition directe des particuliers et faire des comparaisons avec l'impôt direct payé par les sociétés.

Dans notre mémoire, nous avons fait ressortir clairement que le déséquilibre pour la période de 1984-1987 varie de 12 à 15 milliards de dollars sous forme d'impôt direct, alors qu'au cours de la même période l'impôt des sociétés a baissé pour tomber à environ 9,7 p. 100. En d'autres termes, l'augmentation des impôts directs est supérieure à tous les impôts payés par les sociétés.

Pour avoir vraiment l'équilibre et un système équitable, il faut redresser cette situation. Le Livre blanc suggère de diminuer d'environ 2 milliards de dollars par année les impôts directs payés par les particuliers et de maintenir ce rythme pendant cinq ans, mais tout ce que nous faisons, c'est de nous ramener plus ou moins à la situation de 1984.

C'est comme si quelqu'un vous disait: J'avais l'intention de te casser les deux bras, je m'en contenterai d'un seul, donc, tu t'en tires bien. Il s'agit en fait d'un

[Text]

money that has already been committed in previous budget to be paid by direct taxation.

I want to just add one further point for you to think about in terms of making this shift. With the transition to a higher technology, society and automation and so on, it is obvious and clear in any report you want to look at that maybe with the exception of the service industry, the more technologically advanced we get, the fewer jobs there are connected with a particular piece of work. So the number of people who pay direct taxes go down, the corporate write-offs go up and the level of taxation for corporations somehow must balance that reduction in taxing capability of middle-income people.

• 1110

In starting this out, Mr. Chairman, I would just say that the way we would like to consider this difference of taxation between people and corporations is something that has been identified by the Department of Finance recently in a couple of papers that have been put out. I am sure you have them. You can see maybe where the level of direct taxes in this quarter over last year have gone up and direct taxes to corporations have gone down. In all of our discussions we want to come back to that point. I want to get into the matter of employment tax credit, tax deduction and that kind of area. But I think maybe we can do that with specifics without getting into a lot of elaboration to start with. So I am willing to field those and deal with those as we proceed.

The Chairman: It always struck me, Mr. McCambly, that as technology went up in a business, while there may be fewer people, the wages of those employed in the business went up and went up quite considerably. I think you might take a look at that in the construction businesses you are involved in.

Mr. McCambly: I suppose that is true in any business. As a matter of fact, wealth generation does give the opportunity to increase the standard of living and so on.

The Chairman: But the technology of a company usually results in probably fewer people, but the fewer people earn very considerably more money.

Mr. McCambly: But where is the tax base? Where is the tax base when you reduce the middle-income people who are paying the highest taxes now? They are paying almost 50%. By middle income I mean \$27,000 to \$55,000, about 50% or about 44%; you are reducing those people and where does the tax base come from?

The Chairman: Do you not increase those people?

Mr. McCambly: You are reducing the numbers.

The Chairman: Oh, I thought you increased them, but carry on Miss Nicholson.

Miss Nicholson: Thank you, Mr. Chairman. I would like to welcome Mr. McCambly and to thank him not only for the brief prepared specifically for this committee

[Translation]

remboursement d'argent que le budget précédent avait déjà prévu de rembourser par impôt direct.

Je voudrais ajouter un simple point à cet égard. À mesure que la technologie devient plus avancée, que la société s'automatise, etc., il est tout à fait clair, peut-être exception faite de l'industrie des services, que plus on réalise des progrès technologiques, moins on aura besoin d'emplois. Ainsi, il y aura de moins en moins de gens qui vont payer des impôts directs, il y aura de plus en plus d'amortissement pour les sociétés et leur niveau d'imposition doit compenser le fait que la classe moyenne ne contribuera plus autant.

Monsieur le président, le fait que les particuliers et les sociétés soient imposés différemment est une chose qui a été reconnue par le ministère des Finances dans quelques documents qu'il a publiés récemment et que vous avez lus, j'en suis sûr. Les impôts directs payés par les particuliers ont monté au cours de l'an dernier alors que les impôts directs payés par les sociétés baissaient. C'est un point sur lequel j'aimerais revenir dans toutes nos discussions. J'aimerais que l'on parle de crédits d'impôt à l'emploi, de déductions fiscales, etc. Toutefois, il est possible de le faire sans nécessairement entrer au départ dans les détails. Je serais donc prêt à les étudier au fur et à mesure.

Le président: Ce qui m'a toujours frappé, monsieur McCambly, c'est qu'à mesure qu'une entreprise se modernise, elle a peut-être moins d'employés, mais les salaires de ceux qui restent montent considérablement. Jetez un coup d'oeil autour de vous, dans l'industrie de la construction.

M. McCambly: Je suppose que cela joue dans n'importe quelle entreprise. De fait, la création de richesses permet de relever le standing de vie, entre autres choses.

Le président: L'entreprise qui se modernise garde moins d'employés, mais ces quelques employés gagnent considérablement plus.

M. McCambly: Mais quelle est l'assiette fiscale? Sur quoi vous basez-vous pour réduire l'impôt de la classe moyenne? Par classe moyenne j'entends ceux qui gagnent de 27,000\$ à 55,000\$ et qui à l'heure actuelle paient près de 50 p. 100 ou 44 p. 100 des impôts; vous réduisez le nombre de ces gens et vous vous basez sur quoi?

Le président: Vous ne les augmentez pas?

M. McCambly: Vous réduisez leur nombre.

Le président: Oh, je pensais qu'on les augmentait mais poursuivez, mademoiselle Nicholson.

Mme Nicholson: Merci, monsieur le président. J'aimerais souhaiter la bienvenue à M. McCambly et le remercier non seulement pour le mémoire préparé

[Texte]

but also for sending along a copy of the pre-budget submission.

In the brief prepared for this committee, the CFL argues that the tax system does not do enough to transform the Canadian economy from its dependence on resources to a modern technology-oriented, competitive economy. Do you have specific proposals?

Mr. McCambly: There is a number of ways. What I am suggesting is that we support various measures that could make the economy more productive. One is a different treatment of the ratio of debt to equity. The taxation figures on equity have been substantially higher than on debt. From some of the work we have done in looking at competitiveness between Canada and the United States, it is very hard to understand how a small business would expand in Canada when their debt ratio is much higher than in the United States. That kind of thing I think needs to be considered.

To some degree I want to complement the work that has been done in these papers by the tax avoidance. I do not know what kind of dollars corporations have spent in recent years or decades on avoiding tax, but it has to be one heck of a lot and they have done a pretty good job of it. So tax avoidance really ought to be knocked on the head to the best of our ability and that energy should be put into creation of enterprise and job creation and so on.

So when we are looking at that sort of thing, the matter of intercorporate shift of tax loss, which to some degree has been addressed, the matter of corporate takeover, where there has been literally millions or hundreds of millions of dollars borrowed at very low interest rates to finance virtually unproductive activities, usually causing reduction in employment and so on. Those kinds of things may be examples at least of what might be productive for the economy.

• 1115

Miss Nicholson: Do you have a view on the proposed reduction in write-offs for long-term investments, especially in heavy industry? I know some people are saying this is going to hurt the manufacturing sector. Others would say that it is reducing the intrusion of tax concerns into what should be business decisions.

Mr. McCambly: I am afraid that I could not give you an opinion on the specifics of write-offs. The only thing is that one has to consider the value of write-offs in terms of addressing technological change, longer production runs or the kind of things that can create a more internationally viable exporting economy.

[Traduction]

scientifiquement à l'intention de ce comité, mais également pour nous avoir envoyé en même temps l'exemplaire du document prébudgétaire.

Dans le mémoire préparé à l'intention de ce comité, la FTC soutient que la réforme fiscale ne suffit pas pour faire de l'économie canadienne, axée sur les ressources, une économie moderne axée sur la technique et compétitive. Avez-vous des propositions précises?

M. McCambly: Il y a plusieurs façons d'y parvenir. Nous proposons un ensemble de mesures qui permettraient de rendre l'économie plus productive. D'une part, on pourrait traiter différemment le ratio d'endettement. L'avoir est imposé à un niveau beaucoup plus élevé. D'après certaines comparaisons que nous avons faites entre le Canada et les États-Unis sur le plan de la concurrence, il est difficile de comprendre comment la petite entreprise pourrait s'épanouir au Canada alors que son ratio d'endettement est beaucoup plus élevé que chez l'entreprise américaine correspondante. C'est le genre de chose qu'il faudrait étudier.

Dans une certaine mesure, j'aimerais compléter ce que ces documents font relativement à l'évitement fiscal. Je ne sais pas ce que cela a coûté aux sociétés récemment ou depuis quelques dizaines d'années pour éviter de payer de l'impôt, mais cela a dû leur coûter très cher et elles s'en sont très bien tirées. L'évitement fiscal donc devrait être attaqué de plein front, l'énergie dépensée à essayer d'éviter de payer l'impôt devrait être réorientée en vue de la création d'entreprises et d'emplois.

Lorsque nous considérons tous ces éléments, la répercussion fiscales passant d'une entreprise à l'autre, pertes des pertes, sur lequel on s'est penché dans une certaine mesure, le rachat des sociétés, qui a permis d'emprunter des millions et des centaines de millions de dollars à un taux d'intérêt très bas pour financer des activités pratiquement non productives, tout ceci en général nuit à l'emploi. Ce genre de choses sont peut-être des exemples de ce qui pourrait être productif pour l'économie.

Mme Nicholson: Avez-vous une opinion quant à la réduction proposée des annulations pour les investissements à long terme, en ce qui concerne surtout l'industrie lourde? Je connais des gens qui prétendent que cela va nuire au secteur manufacturier. D'autres disent que cela va réduire la place qu'occuperont les préoccupations d'ordre fiscal dans le cadre de la prise de décisions en matière d'affaires.

M. McCambly: Je ne saurais me prononcer sur les particularités des annulations. La seule chose sur laquelle il convient de se pencher, c'est la valeur des annulations dans le contexte des mesures à prendre pour suivre le rythme de l'évolution technologique, et je songe notamment à des périodes de production plus longues ou au genre de choses qui seraient susceptibles de déboucher sur une économie d'exportation internationale plus viable.

[Text]

Then on the other hand, you have to consider that at some point those write-offs ought to become not a tax burden to the economy but a tax plus. In other words, that corporation, whether it be machinery or equipment or technology, ought to start producing wealth that could be pumped back into the economy to replace the displacing of persons or the tax base we have helped them create.

Miss Nicholson: When we talk of technological change and of people being displaced, do you see a role for tax policy in creating programs—training, counselling, resettlement and adjustment aid for people—or do you think they should be direct government programs or joint government-industry grants rather than tax policy? Do you have a view on that?

Mr. McCambly: I am not sure you could say that they should be exactly one or the other, but there is a need for more incentive or more responsibility on the part of the private sector—and I am talking about them particularly—in training and in adjustment measures.

Depending on what is taken on as government policy, I think there also needs to be a very substantial commitment by government that an adjustment, which may have to be made, will not, as it has done in the past, traditionally fall on the backs of workers. You have to recognize that Canada, as part of North America, have found employees to be the most easily expendable commodity, with the least expense and biggest reduction of cost—and it can happen overnight. Therefore, if you are talking about adjustment, it may be that if or until corporations take up some responsibility, there is room for direct government involvement.

I might say that I think unions, our unions in particular, are already in a position to be very progressive in assisting, training, retraining and taking on various modes of producing new capabilities of people.

Miss Nicholson: Are you?

Mr. McCambly: Yes. By the way, I think that is private sector, I would say.

Mr. de Jong: I also wish to welcome the delegation from the Canadian Federation of Labour. It is quite a good brief.

I think you raise, as the other trade union members have raised earlier today, the basic inequity in the tax system, that more and more of the load is being borne by middle- and lower middle-income earners and less and less by the corporate sector and the well-to-do, which has been a trend over the last number of years.

[Translation]

D'un autre côté, il ne faut pas oublier qu'à un moment donné, ces annulations devraient devenir non pas un fardeau fiscal pour l'économie mais bien un avantage. En effet, la société visée, qu'elle oeuvre dans les domaines de la machinerie, du matériel ou de la technologie, devrait un jour commencer à produire des capitaux qui puissent être réinvestis dans l'économie pour remplacer les personnes déplacées ou l'assiette fiscale que nous l'aurons aidée à créer.

Mme Nicholson: Lorsque l'on parle de l'évolution technologique et des travailleurs qui seront déplacés, pensez-vous que la politique fiscale ait un rôle à jouer dans la création de programmes—et je songe à la formation, à des services de conseils et à des programmes d'aide au déménagement et à l'adaptation—ou bien pensez-vous qu'il devrait plutôt y avoir des programmes gouvernementaux directs ou des programmes de subventions mixtes du gouvernement et de l'industrie? Avez-vous une opinion là-dessus?

M. McCambly: Je ne suis pas certain que l'on puisse dire que ce devrait être une chose ou l'autre, mais il est certain que le secteur privé devrait prendre plus d'initiative ou assumer une plus grande part de responsabilité—et je veux surtout parler du secteur privé—en ce qui concerne la formation et l'adaptation.

D'autre part, selon la forme que prendra la politique gouvernementale, je pense qu'il est important que le gouvernement s'engage à faire en sorte que l'ajustement ou l'adaptation qui s'imposera peut-être ne retombe pas, comme cela a toujours été le cas par le passé, sur le dos des travailleurs. Il vous faut reconnaître que le Canada, en ce qu'il fait partie de l'Amérique du Nord, a découvert que les employés sont l'ingrédient le plus facile et le moins coûteux à remplacer et que, de surcroît, le remplacement amène les réductions de coûts les plus importantes—et cela peut se faire du jour au lendemain. Par conséquent, si vous voulez parler de rajustement, il se peut qu'en attendant que les sociétés assument une certaine responsabilité—si même elles le font un jour—le gouvernement puisse intervenir directement.

J'ajouterais que selon moi les syndicats, et surtout les nôtres, sont déjà en mesure de prendre des initiatives très dynamiques pour aider, former et recycler les gens afin que ceux-ci aient de nouvelles compétences.

Mme Nicholson: Vraiment?

M. McCambly: Oui. Je préciserais que je parle ici du secteur privé.

M. de Jong: J'aimerais moi aussi souhaiter la bienvenue aux représentants de la Fédération canadienne du travail. Votre exposé est vraiment bon.

Tout comme les autres représentants du mouvement syndical que nous avons entendus plus tôt dans la journée, vous avez fait ressortir l'injustice fondamentale du régime fiscal: en effet, une part toujours croissante du fardeau revient de plus en plus aux familles à faible revenu et à revenu moyen et de moins en moins aux

[Texte]

I think that sort of trickle-down theory is reflected in saying that if the folks at the top do all right, eventually the benefit will be accumulated by working people. I think you agree that this economic theory has not particularly worked. Certainly it has not worked well for working men and women in this country, and the benefits that do trickle down are indeed few and far between.

• 1120

A lot of the excess capital that accumulates because of tax breaks and favourable tax conditions go into financing corporate takeovers. I note as well what I think is an important proposal—that interest charges on corporate takeovers be no longer considered as a tax-deductible item.

Can you elaborate a little bit more on some of the other suggestions you make to equalize the tax burden so that it is fair?

Mr. McCambly: I would like to try to do that for you. If you go back to the Carter commission or you look at various other people who have looked at what might be fairer and look at every one of the documents here, it is lower taxes and a fairer system. Well, that is a very nice emblem, but I think you have to look at are we really addressing a fairer system. Are we really looking at a reform? Is it a reform we are looking at?

I am not sure that it is, because I do not think it is addressing—as a matter of fact, it may be going in the opposite direction—making things fairer between the average person who is a direct taxpayer on a wage and others.

I might say that when we look there at employment tax credit, for example, this was something that came into play to try to redress the imbalance between what is a direct taxpayer with employment and others who are professionals or who are in business or on a commission; people who can write off without any difficulty quarts of oil or gasoline or some other expenses of that nature. When we look at the other side of it, there are people—I relate to some of our people, for example, who are in construction. They have to travel to find employment, which is very seldom in a convenient location; you virtually have to have a car to get there as there is no bus system; and then you have winter clothing, you have tools.

I suppose the extreme is, say, a heavy duty mechanic, but there is no problem to have \$5,000 or \$10,000 worth of tools—no problem—and carpenters and millwrights and various other people who are required to have those kinds of things for ordinary employment. They ought to

[Traduction]

entreprises et aux catégories aisées; et c'est là une tendance qui prévaut depuis de nombreuses années déjà.

C'est la théorie de la percolation qui veut que si les gens en haut se portent assez bien, certains avantages reviennent un jour aux travailleurs, qui se trouvent en bas. Vous conviendrez, je pense, que cette théorie économique n'a pas très bien fonctionné. En tout cas, elle n'a pas donné grand-chose pour les travailleurs et les travailleuses du pays, et les avantages qui finissent par aboutir en bas sont bien rares.

Une part importante des capitaux excédentaires qui s'accumulent grâce aux encouragements fiscaux et aux conditions fiscales favorables sert à financer des rachats de sociétés. J'ai d'ailleurs relevé une proposition qui est selon moi importante: que les frais de trésorerie imputables aux prises de contrôle de sociétés ne soient plus déductibles d'impôt.

Pourriez-vous nous expliquer un peu plus dans le détail certaines des autres suggestions que vous faites en vue d'une distribution plus équitable du fardeau fiscal?

M. McCambly: Je vais faire de mon mieux. Si l'on remonte à la commission Carter ou aux rapports d'un certain nombre d'autres personnes qui ont examiné le problème pour voir comment on pourrait en arriver à un système plus juste—et on pourrait également regarder chacun des documents ici—l'on constate qu'ils ont tous préconisé la réduction de l'impôt et l'instauration d'un système plus juste. Tout cela est bien joli, mais la question que l'on doit se poser est la suivante: Essaie-t-on vraiment d'en arriver à un système plus juste? Envisage-t-on une véritable réforme?

Je n'en suis pas certain, car je ne pense pas que la formule soit en train de rendre les choses plus justes entre le Canadien moyen dont l'impôt est prélevé à la source sur son chèque de paie, et les autres. D'ailleurs, cela va peut-être même dans le sens contraire.

Prenez par exemple le crédit d'impôt à l'emploi. C'était quelque chose qui devait permettre de refaire l'équilibre entre les contribuables auprès desquels on prélève l'impôt à la source et les membres des professions libérales ou encore ceux qui ont une boîte ou qui travaillent à la commission. Ceux qui peuvent déduire, sans aucun problème, le prix de bidons d'huile ou d'essence ou d'autres frais du genre. En face, il y a des gens... Et c'est le cas de certains de nos membres, qui travaillent, par exemple, dans le domaine de la construction. Ils doivent se déplacer pour trouver du travail, et c'est rarement pratique pour eux. Souvent, les endroits où ils peuvent avoir du travail ne sont pas servis par un système d'autobus, et il faut donc avoir une voiture. Il faut également avoir des vêtements divers et des outils.

La situation extrême, ce serait celle des mécaniciens pour grosses machines—mais avoir un jeu d'outils d'une valeur de 5,000\$ ou de 10,000\$ est monnaie courante—pas de problème—des menuisiers et des constructeurs de moulins et d'autres spécialistes qui ont besoin d'avoir

[Text]

be entitled to not only what they had in the \$500, I think they ought to be looking at something greater than that in terms of a balancing factor.

I understand that OECD countries, the majority there recognize employment tax credits. I cannot help but point out the House of Commons and Senate, with a piece of the income that is totally non-taxable, recognized as expenses. But what about the person who is out directly paying tax? I think it is something that cannot be ignored.

I grant you, there are some jobs where employment expenses are not as large as others, but at least previously, the \$500 amount was—

The Chairman: But, Mr. McCambly, was that really not a situation where we make everybody a somebody so nobody is an anybody? If you give it to everybody, what is the big deal? It is a lower tax rate, is it not?

Mr. McCambly: Yes, except for the fact that those who have the breaks still have the break and those. . . You see, as a Member of Parliament, if you had part of your income that was not taxed, you still have that break. If you are a professional or you are in business, you can still deduct those things.

The Chairman: Yes, but the only difference between us and professionals or people in business on their own is that they have to account for their expenditures, and we do not get any more whether we account or we do not account. In other words, if it turns out that the expense credit that we get, and in many cases is not sufficient, it is too bad.

Mr. McCambly: Mr. Chairman, you are talking about one group of people paying tax on net income and one group of people paying tax on gross income; that is the difference.

• 1125

Without any question those people who are in business or in that kind of thing are able to write off various expenses. After that, they pay the basic tax. I just think it is probably a prime example of. . . In a different way, the \$1,000 deduction is something I believe hits the lower income in a more substantial way. Usually they are into government saving bonds and some types of nominal savings.

I am not as strong on this point as I am on the employment credit. I suspect or suggest that it ought to be a much more prominent way of balancing to some extent the—

The Chairman: It always struck me that if we are going to tax the working man from first dollar, we ought to tax

[Translation]

certaines choses pour se trouver du travail. Les membres de ces catégories devraient non seulement avoir droit à la déduction à concurrence de 500\$, mais ils devraient avoir droit à quelque chose d'encore plus important, ce qui permettrait d'équilibrer un peu les choses.

Si j'ai bien compris, la plupart des pays membres de l'OCDE ont un système de crédits d'impôt à l'emploi. Je pense tout de suite à la Chambre des communes et au Sénat: une partie des revenus, celle qui correspond aux dépenses, est tout à fait non imposable. Mais qu'en est-il du contribuable qui paie directement de l'impôt? Je pense que c'est là quelque chose que l'on ne peut ignorer.

Il y a certains emplois dans le cadre desquels les dépenses sont moindres que pour d'autres, mais au moins auparavant, le montant de 500\$ était. . .

Le président: Mais, monsieur McCambly, n'était-ce pas une situation où les choses étaient telles que chacun était quelqu'un, pour ne pas être personne? Si vous donnez cela à tout le monde, pourquoi en faire toute une histoire? C'est un taux d'imposition réduit, tout de même, n'est-ce pas?

M. McCambly: Oui, sauf que ceux qui ont les avantages les conservent et ceux. . . Voyez-vous, en tant que député, si une partie de vos revenus n'était pas imposable, vous conservez toujours cet avantage. Si vous êtes membre d'une profession libérale ou si vous avez une société, vous pouvez toujours déduire les mêmes choses.

Le président: Oui, mais la seule différence qu'il y a entre nous et les membres des professions libérales ou les travailleurs indépendants, c'est que ceux-là doivent justifier leurs dépenses, alors que nous, nous ne pouvons rien toucher de plus, que nous puissions ou non justifier les dépenses correspondantes. En d'autres termes, si le crédit pour dépenses dont nous jouissons n'est pas suffisant, ce qui est souvent le cas, alors tant pis pour nous.

M. McCambly: Monsieur le président, vous parlez d'un groupe de personnes qui paient l'impôt sur leur revenu net et d'un autre groupe dont les membres paient l'impôt sur leur revenu brut. C'est là la différence.

Il est évident que ceux qui ont des sociétés ou qui sont indépendants peuvent déduire certaines dépenses. Une fois ces déductions faites, ils paient l'impôt de base. Je pense que c'est là un exemple éloquent de. . . D'autre part, d'une façon très différente, la déduction de 1,000\$ est quelque chose qui frappe plus durement les contribuables à faible revenu. En général, ce que choisissent ces gens, ce sont des obligations d'épargne du gouvernement ou des placements à très faible rendement.

Cependant, ma position là-dessus n'est pas aussi ferme que celle que je prône quant au crédit d'impôt à l'emploi. Je pense que c'est là le moyen de choix pour équilibrer, au moins dans une certaine mesure. . .

Le président: J'ai toujours pensé que si le premier dollar du travailleur est imposé, le premier dollar de

[Texte]

an investor from first dollar. It always struck me as most inequitable that investors should get the first \$1,000 tax free. I would have thought it could be hailed as equity.

Mr. McCambly: What about the equity between business or professional and direct tax paying persons?

The Chairman: There is some of this in the meals and cars and that type of thing.

Mr. McCambly: The \$500 employment tax arrangement is wiped in the proposal.

Mr. de Jong: Would you suggest, sir, particularly to cover those workers who do require quite a large investment in tools, an itemized item up to a certain point should be put back in, rather than having a universal \$500 deductible item?

Mr. McCambly: It is difficult to say. It seems to me there ought to be a base, whether \$500 is the base or not. Then maybe for some classes of people, they ought to be able to justify further deductions. The difficulty is that you get into a lot of bookkeeping and problems. The cost of it can be very burdensome.

Mr. de Jong: This is now required for salesmen.

Mr. McCambly: Yes, this is true. I believe that when you are talking income tax on Unemployment Insurance and things of that nature, we should be looking at avoiding anything that is not an incentive and helpful to work. This would help people who are out... and who attempt to be productive citizens.

Mr. de Jong: I noticed also that you call for a minimum corporate tax. Interestingly enough, last week we had the life insurance companies in front of us. They seemed favourable to the suggestion. I think they are the only business group that have been favourable to the suggestion of a minimum corporate tax. Could you elaborate a little bit on how you would see it work?

Mr. McCambly: First of all, remember that the previous paper before the taxpayer before the last budget suggested to all and sundry there were three ideas about how to tax corporations. One of them was a minimum tax. We looked at the three and we chose the minimum. We thought it was probably the best way to start to strike some level of fairness. So it was a matter of choice. The results of what came down were a different selection. This was where we came out on trying to get some minimum corporate level.

Mr. Minaker: Mr. McCambly, I do not know whether you were present earlier when I raised a question with Mr. Levine regarding minimum tax. A part might be

[Traduction]

l'investisseur doit lui aussi l'être. J'ai toujours trouvé profondément injuste que les premiers mille dollars des investisseurs soient exonérés d'impôt. Puisque l'on veut l'équité...

M. McCambly: Qu'en est-il de l'équité entre les hommes et les femmes d'affaires ou les membres des professions libérales et les personnes pour lesquelles l'impôt est prélevé à la source?

Le président: Il y a les repas, les voitures et tout le reste.

M. McCambly: Dans la proposition, le crédit à l'emploi de 500\$ est supprimé.

M. de Jong: Étant donné la situation de certains travailleurs qui doivent investir beaucoup d'argent dans leurs outils, recommanderiez-vous que l'on ajoute, à leur intention, une certaine déduction, jusqu'à concurrence d'un montant donné, au lieu d'avoir une déduction universelle de 500\$?

M. McCambly: C'est difficile à dire. Il me semble qu'il devrait y avoir une base, qu'il s'agisse de 500\$ ou autre chose. Peut-être qu'alors, pour certaines catégories, il faudrait pouvoir justifier toute déduction supplémentaire. Le problème, c'est que cela supposerait un important travail de tenue de livres. Le coût pourrait être très lourd.

M. de Jong: C'est ce que l'on exige déjà des vendeurs.

M. McCambly: Oui, c'est vrai. Je pense que lorsqu'il est question d'impôt sur le revenu sur l'assurance-chômage et d'autres choses du genre, il faudrait essayer d'éviter tout ce qui n'est pas une incitation, tout ce qui n'est pas favorable au travail. Cela aiderait les gens qui ne sont pas sur le marché du travail... et qui essaient d'être des citoyens productifs.

M. de Jong: J'ai constaté que vous préconisez un impôt minimal sur le revenu des sociétés. La semaine dernière, nous entendions des représentants des compagnies d'assurance-vie. Chose intéressante, ils étaient plutôt favorables à l'idée. Je pense qu'ils ont été les seuls, du milieu des affaires, à s'être dit favorables à l'idée d'un impôt minimal sur le revenu des sociétés. Pourriez-vous nous expliquer comment vous envisageriez la chose?

M. McCambly: Tout d'abord, il ne faut pas oublier que les auteurs du rapport paru avant le dernier budget avaient proposé à qui voulait bien les écouter qu'il y avait trois formules possibles pour l'impôt des sociétés. L'une de ces trois formules était un impôt minimal. Nous avons étudié les trois solutions, et nous avons opté pour l'impôt minimal. Selon nous, c'était le meilleur moyen d'en arriver à une certaine équité. C'était donc une question de choix. Les résultats, quant à eux, ont relevé d'un processus de choix différent et voici ce que nous avons obtenu lorsque nous avons essayé de fixer un niveau minimal pour les sociétés.

M. Minaker: Monsieur McCambly, j'ignore si vous étiez ici lorsque j'ai soulevé une question avec M. Levine concernant l'impôt minimal. Il serait peut-être possible de

[Text]

raised by taxing the corporation based on a certain percentage of their employee payroll.

What is the Canadian Federation of Labour's point of view on such a tax, say, if it were imposed federally or provincially?

• 1130

Mr. McCambly: We do not have a position on it, but I can tell you I had a difficult time appreciating the incentive when I first heard it.

Mr. Minaker: It exists in Manitoba and Saskatchewan.

Mr. McCambly: I am aware of that. I knew what you were leading into when you asked the question before. I like to think anything which can be done will be supportive of job creation, new product line development or anything which generates wealth, wages and a higher standard of living. I have a difficult time understanding the merit of it.

Mr. Minaker: Basically you would not be in favour of such a thing.

Mr. McCambly: I have not looked into it at any depth. I was in Manitoba and we were talking about this quite a—

Mr. de Jong: This is the first time I have heard a suggestion for minimum corporate tax based on the number on the payroll. I tend to think basic minimum corporate tax would be based on the bottom line on the financial statement.

The Chairman: That is how you base the regular corporate tax.

Mr. Minaker: Mr. Chairman, I want to make it clear to Mr. McCambly that I am very opposed to such a tax. Labour has said there should be a minimum tax. I wanted to get the opinion of your organization because it exists in other levels of government. We are looking for some way to tax corporations at a minimum to some degree.

The Chairman: The United States put in this kind of corporate tax. It is really a financial-statement tax. In other words, if you say you made some money, you pay tax. You do not have to say you made any money. I guess you do not have to pay any minimum tax. It always struck me as a tax based on the optimism of the president. It might lead to the demise of presidents.

Mr. McCambly: On the surface it looks like it would be counter-productive. There are some areas where we have, by mutual agreement, placed a tax on employment. It is so much per hour worked, etc., and it becomes a contribution which is fair for a group of people training,

[Translation]

fixer l'impôt, au moins en partie, en fonction d'un pourcentage de la liste de paie de la société.

Quelle serait la position de la Fédération canadienne du travail si pareil impôt devait être prélevé par les autorités fédérales ou provinciales?

Mr. McCambly: Nous n'avons pas de position là-dessus, mais je peux vous dire qu'il m'a été très difficile d'apprécier cet encouragement lorsque j'en ai entendu parler pour la première fois.

Mr. Minaker: Cela existe au Manitoba et en Saskatchewan.

Mr. McCambly: J'étais au courant. Je savais à quoi vous vouliez en venir la première fois que vous avez posé la question. Il me plaît de croire que tout ce qui sera fait viendra appuyer la création d'emploi, l'élaboration de nouveaux produits ou autre chose qui débouchera sur l'accumulation de capitaux, sur de nouveaux salaires et sur l'amélioration du niveau de vie. J'ai du mal à comprendre le mérite de cette formule.

Mr. Minaker: Vous n'y seriez donc pas favorables.

Mr. McCambly: Je ne l'ai pas examinée de façon approfondie. J'étais au Manitoba et nous discussions de cela...

Mr. de Jong: C'est la première fois que j'entends cette idée d'un impôt minimal sur les revenus des sociétés calculé en fonction de la liste de paye. J'aurais plutôt pensé que cet impôt minimal devrait être calculé à partir du total à la dernière ligne de l'état financier.

Le président: C'est là-dessus qu'on se fonde pour calculer l'impôt normal des sociétés.

Mr. Minaker: Monsieur le président, je tiens à ce que M. McCambly sache que je m'oppose farouchement à pareil impôt. Les syndicats ont dit qu'il devrait y avoir un impôt minimal. Je voulais connaître le point de vue de l'organisme que vous représentez car cet impôt existe déjà ailleurs, dans d'autres paliers gouvernementaux. Ce que nous cherchons, c'est un moyen d'imposer les sociétés à un seuil minimal.

Le président: Les États-Unis ont opté pour ce genre d'impôt sur les sociétés. Il s'agit à vrai dire d'un impôt calculé au moyen des états financiers. Autrement dit, si vous dites que vous avez réalisé un profit, vous devez payer de l'impôt. Mais vous n'êtes pas obligés de dire que vous avez fait un profit. Vous n'êtes donc pas tenus de payer d'impôt minimal. J'ai toujours eu l'impression que c'était un impôt fondé sur l'optimisme du président. Mais cela amènera peut-être la chute de présidents.

Mr. McCambly: A première vue, cela ne donnerait sans doute pas grand-chose. Dans certains cas, on a, par voie d'une entente réciproque, instauré un impôt sur l'emploi. Il s'agit d'un montant donné par heure travaillée, etc., cela devient une contribution qui est juste pour un

[Texte]

or things like that. Sometimes it can be very useful. I do not know if there is some kind of relationship.

To me the problem is more how you tax the increase in strength and wealth generated by a company when the potential for employment is reducing. How do you tax the machine that replaces the person? How do you regenerate wealth into the economy? That is the \$64 question. I cannot see it being answered by that proposal.

Mr. de Jong: I agree. I think you make a very valid point. When you have technological innovation, there is a side effect reducing public revenue. It is always easy to tax the worker, but it is very difficult to tax the machine. I think you make an interesting point.

In terms of closing loopholes you are proposing strengthening the anti-avoidance provision dealing with moving around corporate losses. We have had estimates up to \$36 billion in unused business credits still out there in the system. Do you feel the proposal you are making would close the gate a bit more so there would be less loss of corporate income tax?

Mr. McCambly: Yes. I think it needs to be addressed further. It was addressed to some extent even prior to these papers. It is not an easy thing, but it has to be continued. You have to keep at it. Sometimes it gets to the point where tax loss comes right out of revenue. It is a direct increase on the burden of the person who is going to pay tax. So it has to be very high on the priority list. No question.

• 1135

Mr. Warner: Mr. McCambly, one of your suggestions would certainly be very popular and probably make our government one of the most popular governments ever if we could get it to work. That is where you are suggesting we reduce interest rates by 200 basis points immediately.

There is little doubt that the recent reduction in interest rates over the last few years has contributed to a lot of job creation and it would be very nice if we could move immediately to reduce interest rates by another 200 basis points. However, you do mention that there could be complications and it is in that light I would like you to elaborate. You say, should a lowering of interest rates cause a decline in the Canadian dollar relative to Canada's major trading partners, i.e., G-10 countries, consideration should be given to imposing a windfalls, profits or export tax on low valued-added exports. Would you care to elaborate on that for us?

[Traduction]

groupe de personnes en formation, etc. Cela peut parfois être très utile. Mais je ne sais s'il y a un rapport entre les deux choses.

Le problème, à mes yeux, est celui de savoir comment imposer l'augmentation en puissance et en richesse d'une société lorsque le potentiel du côté de l'emploi est en train de diminuer. Comment imposer la machine qui remplace l'employé? Comment reverser des capitaux dans l'économie? Voilà la question à mille dollars! D'après ce que je vois, ce n'est pas cette proposition qui va nous fournir la réponse.

M. de Jong: Je suis d'accord. Ce que vous dites est très pertinent. L'une des conséquences de l'innovation technologique, c'est que cela réduit les deniers publics. Il est toujours très facile d'exiger un impôt du travailleur, mais il est très difficile de faire la même chose avec une machine. Ce que vous avez dit est très intéressant.

Pour ce qui est de la réduction des échappatoires, vous préconisez le renforcement de la règle anti-évitement pour les pertes des sociétés. D'après certains calculs, il y aurait toujours, dans le système, jusqu'à 36 milliards de dollars en crédits d'affaires non utilisés. Pensez-vous que ce que vous proposez permettrait de limiter un peu les échappatoires et de réduire les pertes au titre de l'impôt sur les revenus des sociétés?

M. McCambly: Oui. Je pense qu'il faudra s'y pencher davantage. On s'y est penché un peu avant même la préparation de ces documents. Ce n'est pas chose facile, mais ce travail doit se poursuivre. Il faudra persévérer. Parfois, on en arrive même à une situation où les impôts perdus doivent être récupérés du côté des revenus. C'est une augmentation directe du fardeau de ceux qui vont payer des impôts. Il faut donc que cela figure tout à fait en haut de la liste de priorités. Cela est clair.

M. Warner: Monsieur McCambly, l'une de vos suggestions serait très populaire et si le gouvernement pouvait la mettre en oeuvre et la faire fonctionner, il deviendrait l'un des gouvernements les plus populaires qu'on ait jamais vu. Je veux bien sûr parler de votre recommandation que l'on réduise tout de suite les taux d'intérêt de 200 points.

Il est tout à fait évident que la réduction des taux d'intérêt constatée au cours des dernières années a contribué à la création de nombreux emplois et ce serait formidable si nous pouvions tout de suite réduire d'encre 200 points les taux d'intérêt. Vous n'avez cependant pas précisé que cela amènerait certaines complications, et c'est dans ce sens que j'aimerais maintenant orienter la discussion. Vous dites que: «si une réduction des taux d'intérêt venait à causer une baisse du dollar canadien par rapport à ses principaux partenaires commerciaux—le groupe des 10—on devrait envisager l'imposition d'une taxe d'exportation ou de profits fortuits sur les exportations à faible valeur ajoutée». Pourriez-vous nous expliquer cela un peu plus en détail?

[Text]

Mr. McCambly: First of all, the question of the dollar. There are differences of opinion between so-called experts as to what the effect would be on the dollar if the interest rate were reduced. I am glad to see interest rates had been coming down. I am not so sure as of recently but, you know, there is an attraction with high interest rates for what I think might be termed as unproductive capital. It is not investment capital. It is Japanese buying Canadian bonds and various other things of that nature on which we were paying very attractive rates to finance government operation which, in turn, as we pointed out in the brief, substantially increases the cost of looking after our debt. So if that can be reduced. . .

Our suggestion is that if you have to bite a bullet one way or another, then let us grind that damned interest rate down until it puts pressure on the dollar, because if it has to it has to, because the cost of servicing our debt alone, let alone cost of business servicing debts and everything down the line, becomes pretty horrendous. Even looking at homeowner mortgages, every other place that you have a debt level, every little quarter point that this can be ground down becomes a real big plus for the economy. I am not suggesting that our dollar plummet, but we doubt it would with the grinding of that.

To propose to do it overnight, I think that is a little facetious, but at least we wanted to point out where we stood in terms of where the priorities were.

Mr. Warner: I do not think anyone here is going to disagree with you that they would not like to have interest rates 200 basis points lower, but I think you may find a lot of people thinking there would be some problems with our dollar and that we would be looking at your alternative of increasing an export tax on low value-added commodities. It probably would be to such a magnitude you would jeopardize the trade we now enjoy in those commodities. Would you be willing to go that far?

Mr. McCambly: Are you talking about raw commodities?

Mr. Warner: Yes.

Mr. McCambly: That is a pretty interesting point, because to take that in that way, I think what we have to do is to pull some different economic levers to make it more attractive to be into exports, to be into product development, in turn job creation, than being exploiters of natural resources.

You know, we have ghost towns all over this country where we have pumped in tax dollars to help people exploit a resource until such time as there is none left there. Then the taxpayer takes over the burden of what we are going to do with these people and so on. In other words, it takes somebody saying we are going to make a different direction for Canada. We are going to have to

[Translation]

M. McCambly: Tout d'abord, la question du dollar. Il y a divergence d'opinions entre les prétendus experts quant à ce qu'il adviendrait du dollar si le taux d'intérêt était réduit. Je suis très heureux que les taux d'intérêt aient baissé. Je ne sais quelle aura été la situation récemment, mais lorsque les taux d'intérêt sont élevés, cela attire ce qu'on pourrait appeler des capitaux improductifs. Il ne s'agit pas de capitaux d'investissement. En effet, si des Japonais achètent des obligations canadiennes et d'autres valeurs pour lesquelles nous payons des taux d'intérêt très intéressants pour pouvoir financer les activités du gouvernement, alors cela augmente sensiblement ce que nous coûte notre dette. Par conséquent, si cela pouvait être réduit. . .

Ce que nous disons, c'est que s'il faut, d'une façon ou d'une autre, prendre le taureau par les cornes, alors réduisons le taux d'intérêt jusqu'à ce que cela exerce des pressions sur le dollar, car s'il le faut, il le faut, car le seul coût du service de notre dette, sans tenir compte du coût de l'endettement des entreprises et de tout le reste, est assez horripilant. Prenez les hypothèques et toutes les autres formes de prêts: chaque fois deux points en moins donne un sacré coup de fouet à l'économie. Je ne dis pas qu'il faudrait que le dollar plonge, mais nous doutons fort, de toute façon, que ce soit là le résultat de pareilles réductions des taux d'intérêt.

Ce ne serait pas sérieux de proposer que cela se fasse du jour au lendemain, mais nous tenions à vous saisir de nos priorités.

M. Warner: Personne dans cette salle ne vous dira qu'il ne voudrait pas voir les taux d'intérêt baisser de 200 points, mais je pense que vous trouverez beaucoup de gens qui craindraient pour notre dollar et qu'il nous faudrait alors examiner la solution de rechange que vous proposez, notamment l'imposition d'une taxe d'exportation sur les produits à faible valeur ajoutée. Mais il faudrait intervenir sur une telle échelle que cela mettrait en péril les marchés dont nous jouissons déjà pour ces produits. Seriez-vous prêts à aller jusque là?

M. McCambly: Parlez-vous de matières premières?

M. Warner: Oui.

M. McCambly: C'est très intéressant, car dans ce contexte, ce qu'il faudrait faire, c'est prévoir d'autres mécanismes économiques pour que ce soit plus intéressant d'exporter, de créer des produits et, partant, de créer des emplois, que d'exploiter des ressources naturelles.

Comme vous le savez, il y a partout au pays des villes mortes dans lesquelles nous avons englouti l'argent des contribuables pour aider les gens à exploiter une ressource donnée jusqu'à son épuisement. Puis c'est encore aux contribuables que l'on fait appel pour venir en aide à ces gens. Tout cela pour dire qu'il faudrait que quelqu'un se lève pour annoncer qu'on a choisi pour le

[Texte]

pay more attention to finished product than we do to raw material.

[Traduction]

pays une autre voie. Qu'il va nous falloir accorder plus d'importance aux produits finis qu'aux matières premières.

• 1140

In other words, what I am saying is that if some raw materials have to come under fire a bit, I think we might have to, but what is the difference? OPEC can change the damned oil prices overnight and that affects more than we can, with all the governments in the country sitting down at once.

Mr. Warner: I do not think you can change the price of a lot of your exports overnight, because you do not enjoy the oligopoly that OPEC does. You have a lot of competition out there and you could destroy some markets if you pursued that avenue far enough.

Ce que je veux dire c'est qu'il nous faudra peut-être nous attaquer un peu plus à certaines matières premières, mais quelle différence cela va-t-il faire? Les pays de l'OPEP peuvent changer les prix du pétrole du jour au lendemain et cela aurait une plus forte incidence que tout ce que pourrait décider l'ensemble du gouvernement du pays réuni autour d'une table.

M. Warner: Je ne pense pas qu'il soit possible de modifier du jour au lendemain le prix d'un grand nombre de produits que nous exportons, tout simplement parce que nous ne nous trouvons pas en situation d'oligopole, au contraire de l'OPEP. Il y a beaucoup de concurrence et si vous alliez trop loin dans ce sens, vous pourriez détruire certains marchés.

Your windfall profits: What are you thinking of there?

Quant aux bénéfices fortuits, à quoi songez-vous?

Mr. McCambly: I have to look at it to give you a good answer. We were looking at the possibility of a balance in case there was an exit of wealth, but I quite frankly think the thing will essentially look after itself. If you are looking at a matter of interest rates being a priority, you have to go that route. There will be consequences, so try to make them as little as possible.

M. McCambly: Il faudrait que j'examine cela de plus près pour vous donner une bonne réponse. Ce que nous cherchions, c'était une possibilité d'équilibre en cas de fuite de richesses, mais je pense, bien franchement, que le problème se réglerait de lui-même. Si les taux d'intérêt doivent être la priorité, il faut aller dans ce sens, vous n'avez pas le choix. Cela sera cependant accompagné de conséquences, et il faut donc tout mettre en oeuvre pour les limiter au maximum.

Mr. Minaker: Mr. McCambly, when CUPE was here earlier, their representatives seemed to favour research and development being done to a large extent in the public sector. In reading your brief, you seem to favour it staying in industry and expanding, which I personally favour because of the short time frame. Once the research is developed, if you are going to market the item, you have to move with it pretty quickly.

M. Minaker: Monsieur McCambly, les représentants du Syndicat canadien de la Fonction publique qui ont comparu plus tôt aujourd'hui étaient favorables à l'idée que le gros des travaux de recherche et de développement se fasse dans le secteur public. D'après ce que l'on peut lire dans votre mémoire, vous préféreriez quant à vous que ces activités demeurent du ressort de l'industrie et qu'elles y prennent de l'ampleur, et je serais du même avis que vous, à cause du facteur temps. Une fois la recherche terminée, si vous voulez commercialiser le produit, il vous faut bouger rapidement.

Would you like to comment on how we might, as a government, encourage research and development? You have made an indication that we should increase this by some \$3 billion in the coming year. Would you like to comment on how the—

Auriez-vous des idées sur ce que le gouvernement pourrait faire pour encourager la recherche et le développement? Vous dites que nous devrions y consacrer trois milliards de dollars de plus au courant de l'année à venir. Auriez-vous des commentaires à faire sur la façon dont...

Mr. McCambly: One of the reasons we came up with the \$3 billion was that we have done a lot of work in looking at this Canadian-American situation in the event there might be a bilateral agreement. Our calculations show that we are now \$3 billion short of the United States in R and D expenditure, and they are talking about increasing theirs. That was sort of a ground floor.

M. McCambly: Si nous faisons état de trois milliards de dollars, c'est que nous avons fait beaucoup de travail en prévision de la signature d'une entente bilatérale canado-américaine. D'après nos calculs, nos dépenses en matière de recherche et de développement accusent un retard de trois milliards de dollars sur le budget des Américains, qui parlent d'ailleurs déjà de l'augmenter. C'était un peu le seuil minimal.

The nature of how it should be done—without telling any stories out of school, I must say I am quite impressed with some of the work we are trying to get at right now in

Quant à savoir comment faire... Je ne voudrais pas vous livrer de secrets, mais je dois dire que j'ai été très impressionné par certains des travaux qui ont été

[Text]

this national advisory board for science and technology. I am quite impressed with at least the committees I have been working with, because this is not a simple thing to come to grips with.

I do not think we are beginning to tap the resources we have in terms of quite economical research and development. I like telling the story about when I was over in Japan about a year and a half ago for a meeting. I was in the JVC factory and talking to the union people there. They have almost 6,000 people who put forward 395,000 proposals in 1985 on how to improve their product in quality, quantity and cost. Over 60% of the proposals were implemented, which is over 200,000.

There are incentives, there are holidays and there are different things. I am not saying we transplant that, but the thing is that they used 5,000 heads for research and development instead of one or two or five. Nobody said to put the suggestion in a suggestion box and that it will be seen whether they were smart or not after it was decided whether it was liked or not.

It is a system where people are encouraged to get involved in research and development. By the time they have one product on the street, they have another ready to go.

R and D, and this whole idea of promoting a more driving economy in Canada, is not something that you can just say costs \$3 billion. It is something that takes a lot of planning and saying how can the money best be spent, how can the best use be made of the dollars that are there, how can research and development be invested in so that we do not get the rip-offs we got with the last government? There are a lot of questions that are very difficult.

In terms of the private and public you mentioned, I believe the majority of the effort needs to be private, but there are some things that simply will not be done privately. So there are some things where you have to say if we are going to do it, it has to be done in a public way. Now, who wants to make those choices? I do not know. But you cannot really avoid it.

[Translation]

entrepris par le Conseil consultatif national pour la science et la technologie. En tout cas, j'ai été impressionné par les comités avec lesquels j'ai travaillé, car ce problème n'est guère facile à cerner.

D'ailleurs, nous n'avons je pense jusqu'ici fait qu'effleurer les possibilités qui existent en matière de travaux de recherche et de développement rentables. Je pourrais vous raconter une petite anecdote au sujet de quelque chose que j'ai vu au Japon, il y a environ un an et demi, alors que j'y étais pour une réunion. J'étais à l'usine JVC et discutais avec les gens du syndicat. Près de 6,000 employés avaient en 1985 déposé 395,000 projets visant l'amélioration de leurs produits en matière de qualité, de quantité et de coût. Plus de 60 p. 100 des propositions, soit 200,000, avaient été mises en oeuvre.

Il y a des encouragements, des congés et toutes sortes d'autres choses. Je ne dis pas qu'il nous faudrait transplanter ce régime-là ici, mais ce qu'il faut voir c'est que pour faire la recherche et le développement, ils ont fait appel à cinq mille cerveaux et non pas seulement à un ou deux ou cinq. Personne ne leur avait dit de mettre leurs idées dans une boîte pour qu'on puisse savoir, une fois le choix des propositions terminé, qui est intelligent et qui ne l'est pas.

Il s'agit d'un système à l'intérieur duquel les gens sont encouragés à participer à la recherche et au développement. Lorsqu'un produit est mis sur le marché, il y en a déjà un autre qui est prêt à partir.

La recherche et le développement, et toute cette idée de promouvoir une économie plus dynamique au Canada, ce n'est pas quelque chose dont on peut tout simplement dire que cela coûtera trois milliards de dollars. C'est quelque chose qui demande beaucoup de planification pour savoir comment dépenser l'argent, comment le rentabiliser au maximum, comment investir dans la recherche et le développement pour que l'on ne se fasse pas voler comme cela s'est vu sous le dernier gouvernement. Il y a de nombreuses questions fort difficiles.

Pour en revenir à ce que vous disiez au sujet du secteur privé par opposition au secteur public, je pense que le gros des efforts doit être déployé du côté du privé, mais il y a cependant un certain nombre de choses qui ne pourront tout simplement pas être réalisées par le secteur privé. Ainsi, dans certains cas, quand on décide d'une orientation, le secteur public devra s'en occuper. Or, qui veut faire ces choix? Je ne sais pas. Mais on ne peut pas les éviter.

• 1145

Mr. Minaker: It sounds like Conservative philosophy.

Mr. McCambly: Is that right? I have to be careful.

Mr. Minaker: I think one of the gentlemen with CUPE had indicated that if we were to get involved to some degree with a money injection by the public, there

M. Minaker: Ce semble être la philosophie conservatrice.

M. McCambly: Ah bon? Je dois faire attention.

M. Minaker: C'était, je pense, un témoin du SCFP qui a dit que dans l'éventualité d'une participation financière du secteur public, celui-ci devrait, si j'ai bien compris,

[Texte]

should—maybe I misunderstood him—but we should take some kind of an equity in that particular company or association. What is the federation's thought on this?

In other words, he was talking about the use of government money and so on that we should get something back, and I sort of read between the lines that it might be we would take an equity in the company where there were grants or money injected in for, say, research and development.

Mr. McCambly: CUPE was saying that?

Mr. Minaker: Was that not what one chap said?

Mr. McCambly: It could be interpreted that way. We did not elaborate on it.

Mr. Cassidy: It is not a bad idea, either.

Mr. Minaker: It did not work in Manitoba.

Mr. McCambly: I will give you just a quick answer. I think there are a lot of things that have to be explored with regard to working people getting involved in the economy in different ways so that the potential of distributing wealth is on a different base, broader base, looking at new concepts. I could talk about this for a long time, but it is probably a subject for another day.

But I would not for a moment discount that ways of looking at workers involved in ownership and various types of concepts of this nature are viable and ought not to be discounted without a lot of consideration.

Mr. Minaker: I favour ownership with the company and the employee. . . some kind of capital that way.

Mr. McCambly: I can tell you, you have to be careful with that because I can show you a dozen places where people have invested with their hearts instead of their heads and they lost all the damned savings they had. There have to be ways this kind of situation does not happen or is minimized. It is tough to just say: one way, and that is exactly how it should be.

I want to just take a moment, if I could, Mr. Chairman, because we are talking about the first stage, and the second shoe has not dropped. I want to express a real concern about the way the first stage sets the stage for the second shoe.

It talks about looking after low income and tax credit that may be adjusted marginally for going from tax deduction to tax credit. There is some value in those kinds of directions but to go back to where we started, what we want to address is that middle-income group more. Low income is one thing. If we go to some kind of a broad tax, sales tax and so on, it will take—

The Chairman: What you are saying is you have to look after that 26% tax range.

Mr. McCambly: Yes, 26%—no, more like about 44% to 50% of the people in the middle tax rate.

The Chairman: That is right, but as I say, it is a group been \$27,500 and \$55,000 in the white paper proposal

[Traduction]

recevoir un certain nombre des actions de la société ou de l'entité. Qu'en pense la fédération?

Autrement dit, au sujet de l'utilisation des deniers publics, il estimait que nous devrions recevoir quelque chose en contrepartie qui, d'après moi, pourrait prendre la forme d'une participation au capital-actions de la société ayant reçu des subventions pour la recherche et le développement, par exemple.

M. McCambly: C'était une idée du SCFP?

M. Minaker: N'est-ce pas ce que disait l'un des témoins du syndicat?

M. McCambly: On pourrait l'interpréter de cette façon. Nous n'avons pas développé l'idée.

M. Cassidy: Ce n'est pas une mauvaise idée non plus.

M. Minaker: Elle n'a pas marché au Manitoba.

M. McCambly: Je vais vous répondre brièvement. Je pense qu'il y a de nombreuses avenues à explorer en ce qui concerne la participation des travailleurs à l'économie pour que la répartition éventuelle de la richesse se fasse sur une base plus élargie. Il y a de nouveaux concepts à étudier. Je pourrais en parler longuement mais ce n'est probablement pas le moment.

Je reconnais volontiers que la participation des travailleurs à la propriété et divers concepts de ce genre méritent un examen approfondi.

M. Minaker: Je pense que les employés devraient participer au capital-actions de la société.

M. McCambly: C'est une arme à double tranchant, je peux vous donner de nombreux exemples de situations où les employés ont investi pour des raisons émotives plutôt que rationnelles et ont perdu toutes leurs économies. Il faut réduire autant que possible ce genre de risque. À mon avis il n'y a pas une seule méthode.

Permettez-moi de prendre un instant, monsieur le président. Jusqu'ici, nous avons parlé seulement de la première étape mais celle-ci prépare le terrain pour la phase suivante.

On parle de s'occuper des personnes à faible revenu et de l'ajustement marginal attribuable au remplacement de la déduction par le crédit fiscal. Ce sont des initiatives ayant une certaine valeur mais pour revenir au point de départ, nous voulons que l'on tienne davantage compte du groupe de revenu moyen. Les gagne-petit c'est une chose. Si on adopte une taxe de vente plus générale, il faudra. . .

Le président: Vous dites qu'il faut s'occuper de la tranche fiscale à 26 p. 100.

M. McCambly: Oui, 26 p. 100—non, ce serait plutôt les 44—50 p. 100 des contribuables dans la tranche moyenne.

Le président: C'est exact, il s'agit de la tranche d'imposition entre 27,500\$ et 55,000\$. Comme vous le

[Text]

that you point out really does not get as much as they might otherwise get.

Mr. McCambly: I am not sure who has the political tenacity to impose a tax on, say, food, but there is some merit and we have always said there is merit in some ways in broadening the tax base so that the higher income pay a greater share of taxes. But forget it, unless it is absolutely clear and laid out what the level of the cut-off would be for tax credit. It has to be increased substantially, and how much it would be.

Mr. de Jong: And indexed.

Mr. McCambly: Well, indexed. . . But that first level—unless you know that before, it is crazy to even start talking about it. The reason I have to mention it in spades now is because the paper, on the initial addressing of this issue, mentions it, but casually, and it does not look after that middle-income group. The low-income group, I think there are maybe ways of handling that.

• 1150

The Chairman: I think one of the things is—

Mr. McCambly: The middle-income group is going to get killed.

The Chairman: The rate of tax, presently at 26%, would have to drop if you were going to broaden the tax base on sales tax.

Mr. McCambly: It would have to drop in the overall set. They should certainly not be any higher in whatever level of tax when it all comes out in the wash. It has to be laid out first.

The Chairman: I want to thank you very much for coming. It has been most helpful. I have other questions, but we will catch you some other time.

Our next witnesses are from *Confédération des syndicats nationaux*. Monique Simard is the First Vice-President, and Peter Baknis is the Executive Assistant. François Aubrey is the Research Department Counsel. Thank you for coming. The rules are that you have five minutes or so and then we allow questioning.

Mme Monique Simard (première vice-présidente, Confédération des syndicats nationaux): On vous a fait parvenir un mémoire de 22 pages et on a par la suite fait l'effort de le réduire à 15 pages. Je vais essayer de le résumer en cinq minutes.

On attendait avec beaucoup d'impatience cette réforme de la fiscalité puisque les tendances observées depuis un certain nombre d'années, en termes d'équité, nous inquiétaient beaucoup. C'est à partir du concept de l'équité d'un régime fiscal que nous examinons la réforme présentée par le ministre Wilson au mois de juin.

Premièrement, trois principes de base nous préoccupent au-dessus de tout: l'équité du régime fiscal entre les individus et les sociétés; la reconnaissance et l'autonomie des individus qui, nous semble-t-il, doit être un principe de base de toute réforme du régime fiscal; et

[Translation]

signalez, le Livre blanc ne fait pas grand-chose pour ce groupe.

M. McCambly: Je ne sais pas qui aurait le courage politique d'imposer une taxe sur la nourriture, par exemple, mais nous avons toujours dit qu'il serait bon d'envisager l'élargissement de l'assiette fiscale pour que les revenus élevés assument une part plus importante de la charge fiscale. Mais mieux vaut oublier cette proposition, à moins que l'on précise clairement quel est le plafond pour le crédit fiscal. Il faut l'augmenter considérablement.

M. de Jong: Et l'indexer.

M. McCambly: Eh bien. . . Mais sans connaître le niveau d'abord, on ne peut même pas en parler. La raison pour laquelle je le mentionne en passant, c'est que le Livre blanc y fait allusion, sans détail, et ne prévoit rien pour ce groupe des revenus moyens. Je pense qu'il y a toujours des méthodes pour s'occuper des faibles revenus.

Le président: Je pense qu'il s'agit, entre autres. . .

M. McCambly: Les personnes à revenu moyen subiront un coup dur.

Le président: Le taux d'imposition, qui est de 26 p. 100 actuellement, devrait baisser si on veut élargir l'assiette fiscale visée par la taxe de vente.

M. McCambly: Elle devrait baisser globalement. On ne devrait pas payer plus en fin de compte, quel que soit son revenu. Il faut préciser cela d'abord.

Le président: Je veux vous remercier vivement d'être venu. Cela a été très utile. J'ai d'autres questions, mais on aura l'occasion de les poser une autre fois.

Nos prochains témoins représentent la *Confédération des syndicats nationaux*. Monique Simard est la première vice-présidente et Peter Baknis est adjoint à l'exécutif. François Aubrey est conseiller au service de la recherche. Merci d'être venus. Selon les règles, vous avez environ cinq minutes pour faire un exposé, puis nous passerons aux questions.

Ms Monique Simard (First Vice-President, Confédération des syndicats nationaux): We sent you a 22-page brief and we then tried to reduce it to 15 pages. I will try to summarize it in five minutes.

We eagerly awaited this tax reform because the trends observed over several years, in terms of fairness, greatly concerned us. Fairness of the tax system is the starting point from which we examine the reform presented by Finance Minister Wilson in June.

Firstly, we are mainly concerned with three basic principles: The balance of the tax system between individuals and corporations; recognition of individual self-sufficiency, which it seems to us must be a basic principle of any tax reform; and finally, recognition of

[Texte]

enfin, la reconnaissance de la responsabilité sociale envers les enfants, ce qui implique un soutien adéquat aux familles qui ont des enfants.

Parce que nous sommes une organisation syndicale préoccupée au-dessus de tout par la question de l'emploi, nous nous demandons si la réforme proposée aura un impact favorable sur la création d'emplois ou si, au contraire, elle continuera d'être... Est-ce que cette réforme servira non pas à créer des emplois, mais, au contraire, à maintenir un niveau de chômage inacceptable à notre point de vue et une distribution inéquitable des revenus au Canada?

Je vous rappelle qu'en juillet 1987, il y avait officiellement 1.2 million de chômeurs au Canada. Tout projet de réforme fiscale, compte tenu du principe d'équité entre les individus d'une part, et entre les individus et les sociétés de l'autre, doit être un instrument de création d'emplois.

Je vais tenter de résumer très brièvement nos positions sur trois points: la réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers; l'imposition sur le revenu des sociétés; et la question des taxes indirectes.

• 1155

En ce qui concerne le revenu des particuliers, bien qu'on semble faire un effort pour réduire l'impôt des particuliers, il nous semble qu'au moyen de la série de réformes proposées, les personnes à revenu plus élevé vont continuer à bénéficier davantage de cette réduction d'impôt pour les particuliers. D'une part, la simplification de la table d'impôt contribue à cela, mais de plus, d'autres mesures font en sorte que les contribuables à revenu plus élevé bénéficieront plus de la réforme que les contribuables à plus faible revenu. Pour nous, cela pose un problème.

Sur la question de l'impôt sur les profits des sociétés, il faut dire que la réforme proposée ne nous semble pas suffisante, pour la simple raison qu'il y a déjà eu une diminution importante de la part de l'impôt des sociétés dans les revenus du gouvernement ces dernières années, et que le redressement proposé ne nous ramènera pas à ce que nous connaissions dans les années 70. Tout au plus, il redressera légèrement la situation quant à l'imposition des sociétés. En 1991-1992, au terme de la réforme, la part des sociétés ne sera que de 17.2 p. 100, alors qu'en 1984-1985, l'ensemble des impôts directs et indirects des sociétés représentait 20.3 p. 100 des revenus. Oui, il y a une augmentation, mais elle ne nous semble pas suffisante.

L'objet principal de notre présentation est la question des taxes indirectes. Étant donné qu'on réduit la part de l'impôt des particuliers et qu'on augmente légèrement celle des sociétés, il il y a un trou, et ce trou, on veut le combler par des taxes indirectes. Nous voulons souligner notre désaccord quant à cette formule, tout simplement parce que les taxes indirectes, à notre avis, toucheront les gens à moyen et à faible revenu plus que les autres. Ainsi, l'objectif d'équité n'est pas atteint.

[Traduction]

society's responsibility towards children, which implies adequate support for families with children.

Because we are a union organization mainly concerned with employment, we are wondering whether the proposed reform will have a favourable impact on job creation or whether on the contrary it will continue to be... Will this reform serve not to create jobs, but on the contrary, to maintain an unacceptable level of unemployment, from our point of view, and an inequitable income distribution in Canada?

I remind you that in July 1987, there were officially 1.2 million unemployed people in Canada. In view of the principle of fairness among individuals on the one hand, and between individuals and corporations on the other hand, any proposed tax reform must be an instrument of job creation.

I shall try to summarize very briefly our positions on three points: Reform of individual income tax, corporate income tax and the issue of indirect taxes.

Although an effort is seemingly being made to reduce individual income tax, it seems to us that higher-income individuals will continue to benefit more from this tax reduction through the series of supposed reforms. For one thing, the simplified tax table contributes to this, but also, other measures allow the higher-income taxpayer to benefit more from the reform than those with lower incomes. For us, that is a problem.

As for taxes on corporate profits, we must say that the proposed reform does not seem adequate to us, for the simple reason that there has already been a major decrease in the corporate tax share of government revenues these last few years and the proposed correction will not bring us back to what we had in the 1970s. At the most, it will slightly correct the corporate tax situation. In 1991-92, under the reform, the corporate share will only be 17.2%, whereas in 1984-85, direct and indirect corporate taxes as a whole represented 20.3% of revenues. Yes, there is an increase, but it does not seem enough to us.

The main purpose of our presentation is the question of indirect taxes. Since the individual tax share is being reduced and the corporate share increased slightly, there is a gap, which is to be filled by indirect taxes. We wish to point out our disagreement with this approach, simply because indirect taxes, in our opinion, affect middle and low income people more than others. This does not meet the objective of fairness.

[Text]

On ne pense pas non plus que la logique employée par le gouvernement pour justifier cette réforme soit juste. On dit essentiellement: On va moins taxer les sociétés; on va davantage aller du côté des taxes directes pour tenter de stimuler l'épargne. Cette logique n'est pas juste, selon nous, puisque nous ne pensons pas qu'il y a un problème réel d'épargne ici.

Il me semble important de vous communiquer nos recommandations.

Toute réforme de la fiscalité doit avoir un aspect positif du point de vue de l'équité et de la progressivité de notre régime fiscal. Il nous sera impossible de donner notre accord à une réforme de la fiscalité qui ne respecte pas ces principes.

Comment rétablir une réelle progressivité dans la fiscalité des individus? Nous pensons qu'un certain nombre de choses peuvent être faites. Nous pensons également qu'on peut revoir l'imposition des sociétés pour rééquilibrer le fardeau fiscal entre les individus et les sociétés; il faut le rééquilibrer au minimum dans les proportions qu'on a connues il y a quelques années. Il est vrai que les entreprises ont parfois besoin d'aide du gouvernement, mais cela peut se faire autrement que par la fiscalité. On peut envisager d'autres formules qui n'affectent pas fondamentalement l'équité du régime fiscal.

• 1200

En ce qui concerne le revenu des particuliers, pour que le système soit véritablement progressif et pour que la réforme proposée respecte véritablement un certain nombre de principes, il faudrait, dans un premier temps, éliminer toute exemption pour les revenus provenant de gains de capitaux. Les revenus des particuliers devraient être soumis à l'impôt indépendamment de leur source.

Deuxièmement, nous recommandons que l'ensemble des dépenses fiscales pour les individus soit consacré à l'instauration d'un régime de crédits d'impôt mensuels remboursables pour chaque adulte au Canada.

Troisièmement, nous recommandons que les dépenses fiscales liées au soutien des enfants soient abolies et servent à améliorer le régime d'allocations familiales universelles ainsi que le crédit d'impôt pour enfants qui ne sera réduit qu'à partir du seuil correspondant au revenu familial moyen.

Quatrièmement, nous recommandons que l'ensemble des crédits d'impôt et des allocations familiales soit indexé annuellement selon l'évolution du PIB *per capita*, cela rétroactivement à janvier 1986 pour les allocations familiales.

Enfin, nous recommandons que la table d'impôt actuelle soit restructurée de façon à assurer que les personnes ayant un revenu inférieur au seuil de pauvreté ne soient pas soumises à l'impôt sur le revenu et que la table d'impôt soit indexée à l'évolution du PIB *per capita*.

[Translation]

Furthermore, we do not think that the logic used by the government to justify this reform is correct. Basically, corporations will be taxed less and more will be collected in direct taxes in order to stimulate saving. We do not think this reasoning is correct, because in our view, there is no real saving problem here.

I would like to give you our recommendations.

Any tax reform must have a positive impact in terms of fairness and the progressivity of our tax system. We cannot agree with any tax reform that does not respect these principles.

How can we restore real progressivity to individual taxation? We think that some things can be done. We also think that corporate taxation can be revised so as to rebalance the tax burden between individuals and corporations; it must at least be restored to the proportions of a few years ago. It is true that companies sometimes need government help, but this can be done in other ways than through the tax system. Other ways that do not affect the basic fairness of the tax system can be considered.

If the individual income tax system is to be really progressive and if the proposed reform is to really respect some principles, as a first step, all exemptions for capital gains should be eliminated. Individual income should be taxed regardless of its source.

Secondly, we recommend that all tax expenditures for individuals be used to set up a system of refundable monthly tax credits for every adult in Canada.

Thirdly, we recommend that tax expenses for child support be abolished and used to improve the system of universal family allowances as well as the child tax credit, which would only be reduced for incomes above the family average.

Fourthly, we recommend that all tax credits and family allowances be indexed annually to per-capita GDP, and that family allowances be indexed retroactively to January 1986.

Finally, we recommend that the present tax table be restructured so that those with an income below the poverty line are not subject to income tax and that the tax table be indexed to per-capita GDP.

[Texte]

Je vous ai résumé très, très sommairement et très imparfaitement les documents qui vous ont été remis il y a quelques semaines.

Le président: Merci, Monsieur Cassidy.

M. Cassidy: Merci pour votre bref mais excellent exposé, madame Simard.

Vous dites que, loin de créer une situation plus équitable pour les familles qui sont au seuil de la pauvreté, les réductions d'impôt proposées dans le Livre blanc sont bien moins élevées que les augmentations d'impôt qu'on a connues depuis 1984. Est-ce bien cela?

Mme Simard: Nous disons que les réductions d'impôt seront vite annulées par les taxes qui seront ajoutées. On sait que les taxes indirectes touchent davantage les personnes à plus faible revenu. Même, la formule du crédit d'impôt qui serait versé pour compenser cette augmentation de taxes est tout à fait imparfaite. Pour cette raison, c'est inéquitable pour les gens à faible et moyen revenu.

M. François Aubry (conseiller au Service de la recherche, Confédération des syndicats nationaux): Dans le mémoire, on compare les diminutions de l'impôt prévues dans le projet de réforme aux augmentations d'impôt des derniers budgets. On se rend compte que, malgré les diminutions d'impôt proposées dans le Livre blanc, une personne ou une famille au seuil de pauvreté, compte tenu des pertes ou des augmentations d'impôt qu'elle a subies, sera perdante en 1988.

M. Cassidy: Les personnes à revenu très élevé souffrent-elles, elles aussi? Leur situation est-elle pire qu'avant 1984, ou si les réductions d'impôt proposées dans le Livre blanc seront supérieures, dans leur cas, aux augmentations d'impôt qu'elles ont subies depuis 1984?

M. Aubry: Si notre évaluation est exacte, les personnes à salaire élevé retireront un bénéfice net de la réforme.

M. Cassidy: Ils gagnent, puis ils gagnent encore.

En ce qui concerne la taxe sur les aliments, vous craignez que même s'il y a une petite amélioration pour certains par rapport à la situation actuelles, ils seront bientôt perdants à cause de la désindexation et des autres mesures proposées dans le Livre blanc. Quelle est la position de la Confédération des syndicats nationaux sur la possibilité d'une taxe sur les aliments?

• 1205

Mme Simard: On n'est évidemment pas en faveur d'une taxe sur les aliments, mais il ne faut pas que toute la question des taxes soit réduite à cette seule question de la taxe sur les aliments. On n'est pas en faveur d'une taxe sur l'alimentation, mais on n'est pas en faveur non plus d'autres taxes de vente qui pourraient être imposées sur d'autres produits, parce qu'on sait que ce sont surtout les gens à plus faible revenu qui vont en subir les conséquences. Donc, il n'y a pas d'équivoque en ce concerne notre position sur la taxe sur les aliments, mais il n'y a pas que cela. On pourrait vouloir imposer de

[Traduction]

I have given you a very quick, rough summary of the document given to you a few weeks ago.

The Chairman: Thank you, Mr. Cassidy.

Mr. Cassidy: Thank you for your brief but excellent presentation, Ms Simard.

You say that far from creating a fairer situation for families at the poverty line, the tax reductions proposed in the white paper are much less than the tax increases we have had since 1984. Is that right?

Ms Simard: We are saying that the tax reductions are quickly cancelled out by the taxes that will be added. We know that indirect taxes hit low income people harder. Even the tax credit formula that will be used to offset this tax increase is quite imperfect. That is why it is unfair for low and middle income people.

Mr. François Aubry (Counsel, Research Department Confédération des syndicats nationaux): In the brief, we compare the tax decreases provided in the tax reform proposal with the tax increases in the latest budgets. We realize that, despite the tax decreases proposed in the white paper, a person or family at the poverty line will come out behind in 1988, as a result of the losses or tax increases incurred.

Mr. Cassidy: Do people with very high incomes also suffer? Is their situation worse than before 1984 or will the tax reductions proposed in the white paper be greater for them than the tax increases incurred since 1984?

Mr. Aubry: If our estimate is correct, people with a high salary will come out ahead with this reform.

Mr. Cassidy: They win and they keep on winning.

As for the food tax, you fear that even though there may be a slight improvement for some people as compared to the present situation, they will soon be the losers because of deindexation and other measures proposed in the white paper. What is the position of the Confédération des syndicats nationaux on a possible food tax?

Ms Simard: Obviously, we are not in favour of a food tax, but the whole issue of taxation must not be reduced to simply a food tax. We are not in favour of a tax on food, but neither are we in favour of other sales taxes that might be imposed on other products, because we know that it is mainly lower-income people who suffer the consequences. So opposition is unequivocal as far as a food tax is concerned, but that is not the only thing. New taxes might be imposed on other things and we would not agree with that either.

[Text]

nouvelles taxes sur d'autres choses, et on ne serait pas d'accord non plus.

M. Cassidy: C'est donc pour cela que vous vous opposez à l'idée d'un changement de source. Vous vous opposez à ce qu'on transfère une certaine proportion du fardeau fiscal aux taxes indirectes tel que proposé dans les mesures annoncées par M. Wilson.

Mme Simard: Voilà! Pour aller chercher des revenus supplémentaires, il faut rendre l'imposition des particuliers plus équitable, et donc imposer probablement davantage les personnes à très haut revenu. De plus, il faut qu'aucune source de revenu ne soit exemptée d'impôt chez les particuliers. Deuxièmement, il faut augmenter la part des sociétés. Il y a un certain nombre de taxes qui, croyons-nous, peuvent être maintenues, particulièrement les taxes sur les produits de luxe.

M. Cassidy: Les impôts des sociétés compteront peut-être pour 15 ou 16 p. 100 des recettes du gouvernement, et vous proposez qu'on revienne au niveau de 1984, soit environ 20 p. 100. Cela signifie une augmentation de 25 à 30 p. 100 du niveau de taxation moyen des sociétés. En combien de temps pourrait-on arriver à ce résultat? Avez-vous des mesures précises à proposer pour atteindre un meilleur équilibre entre l'imposition des sociétés et l'imposition des individus?

Mme Simard: Entre autres, il y a l'impôt minimum pour les sociétés.

M. Cassidy: Êtes-vous en faveur de cela?

Mme Simard: C'est une chose qui a été établie chez nos voisins du Sud. Il y aurait la formule de l'impôt minimum sur les profits des sociétés. Je dois dire qu'on n'a pas vraiment déterminé l'étalement dans le temps d'une réforme fiscale plus complète. Mais au chapitre des sociétés, nous croyons qu'imposer un taux minimum serait une mesure minimum.

M. Cassidy: Je vais vous poser une question que vous n'avez pas abordée directement dans votre mémoire, mais sur laquelle les membres de mon parti sont d'accord, à savoir l'élimination des échappatoires qui existent actuellement et dont bénéficient surtout les sociétés et les contribuables bien nantis. Au Québec, vous avez fait l'expérience d'un programme provincial d'encouragement à l'investissement des particuliers. On appelle cela un *stock savings plan* en anglais.

Mme Simard: C'est le REA.

M. Cassidy: Est-ce que la CSN a pris position sur cette mesure qui existe au Québec? Croyez-vous que c'est une mesure plus équitable en termes de la répartition des bénéfices entre ceux qui gagnent des salaires modestes et ceux qui sont bien nantis? Est-ce une chose que nous devrions étudier dans le contexte d'une réforme fiscale nationale qui enlèverait certains avantages aux grosses sociétés et aux riches, mais donnerait d'autres avantages mieux répartis?

[Translation]

Mr. Cassidy: So that is why you are opposed to a change of source. You are opposed to transferring part of the tax burden to indirect taxes as proposed in the measures announced by Mr. Wilson.

Ms Simard: Exactly. To get more revenues, individual taxation must be made more equitable and therefore people with very high income should probably be taxed more. In addition, no source of revenue should be exempt from individual tax. Secondly, the corporate share must increase. We believe that some taxes can be kept in force, especially those on luxury products.

Mr. Cassidy: Corporate taxes account for perhaps 15% or 16% of government revenue and you are proposing to bring them back to the 1984 level of around 20%. That means increasing the average corporate tax level by 25% to 30%. How long should it take to reach this result? Do you have specific measures to suggest to strike a better balance between corporate taxation and individual taxation?

Ms Simard: One possibility is a minimum corporate tax.

Mr. Cassidy: Are you in favour of that?

Ms Simard: That is something our neighbours to the south have set up. There could be a minimum tax on corporate profits. I must say that we have not really determined how a more complete tax reform would be phased in. But, we believe that a minimum corporate tax would be a first step.

Mr. Cassidy: I will ask you a question that you did not deal with directly in your brief, but on which members of my party agree, namely, eliminating the loopholes that now exist and that mainly benefit corporations and wealthy taxpayers. In Quebec, you have had a provincial program to encourage individual investment. This is the stock savings plan.

Ms Simard: In French, it is the *régime d'épargne-actions*, or REA.

Mr. Cassidy: Has the CSN taken a position on this Quebec plan? Do you believe it is more equitable in terms of the distribution of benefits between people on modest salaries and the wealthy? Is it something we should consider in a national tax reform that would take some benefits from the big corporations and the rich, but give other benefits that would be better distributed?

[Texte]

Mme Simard: L'an dernier, on a beaucoup travaillé à la question des finances publiques au niveau du Québec. On a abordé, entre autres, ces questions du REA et d'autres formes de mesures qui existent au Québec. On a pris position assez fermement là-dessus.

M. Peter Baknis (adjoint à l'exécutif, Confédération des syndicats nationaux): Il s'agit d'un programme qui a été établi, je crois, en 1982-1983, à une époque où les entreprises se portaient beaucoup moins bien qu'aujourd'hui.

• 1210

Au début, ce programme très avantageux a surtout profité aux grosses entreprises. Le seul critère, au début, c'était d'avoir un siège social au Québec. Ce sont surtout des sociétés comme le Canadien Pacific et Bell Canada qui ont profité de cela au début. Ce ne sont sûrement pas des sociétés qui manquent de financement. Par la suite, le gouvernement a réduit de beaucoup les avantages et a limité les types de société qui pouvaient en bénéficier. Maintenant, ce sont surtout de petites sociétés, des sociétés en développement, de nouvelles compagnies, qui profitent de cela. Encore là, on constate que cela ne permet pas vraiment aux personnes à revenu peu élevé ou moyen de réduire leur impôt: ce sont surtout des gens à revenu assez élevé qui investissent et donc bénéficient d'un crédit d'impôt.

Nous avons demandé au gouvernement provincial, non pas d'éliminer complètement, mais de limiter les avantages à certaines sociétés qui ont vraiment des problèmes de financement. De façon générale, les sociétés n'ont pas de difficulté à trouver du financement en 1987. Ce n'était pas le cas quand le programme a été établi en 1982, mais aujourd'hui, c'est pratiquement devenu une échappatoire additionnelle dont bénéficient surtout les personnes à salaire élevé. Donc, nous avons proposé que ce soit limité considérablement par rapport au programme actuel.

M. Cassidy: Donc, c'était peut-être justifié en 1982, mais ce l'est beaucoup moins aujourd'hui. Du point de vue de la CSN, cela ne mérite pas une priorité élevée dans le contexte d'une réforme fiscale nationale.

M. Baknis: C'est cela.

M. Cassidy: Dans vos recommandations, vous dites que toute déduction de dépenses pour les individus doit être éliminée et qu'on doit procéder plutôt à la création d'un crédit d'impôt mensuel remboursable pour tout adulte au Canada.

Pouvez-vous élaborer un peu sur cette proposition? Comment est-ce que cela fonctionnerait, et de quelles déductions est-il question exactement dans cette recommandation?

M. Aubry: Cette proposition d'un crédit d'impôt remboursable a été élaborée dernièrement par la CSN. Cela comporterait l'élimination de toutes les déductions et exemptions liées aux individus, par exemple, l'exemption individuelle, l'exemption pour personne à charge, etc. Je

[Traduction]

Ms Simard: Last year we did a lot of work on the subject of public finances in Quebec. We dealt with the issue of the stock savings plan and other incentives in Quebec. We took quite a strong position on that.

Mr. Peter Baknis (Executive Assistant, Confédération des syndicats nationaux): This program was set up in 1982-83, I believe, when businesses were much worse off than today.

Initially, this very advantageous program benefited mainly big business. In the beginning, the only criterion was having a head office in Quebec. It was mainly companies like Canadian Pacific and Bell Canada that benefited from it at first. These companies surely do not lack financing. Later, the government greatly reduced the benefits and limited the types of corporation that could benefit from it. Now, it is mainly small corporations, developing corporations, new companies, that benefit from it. Here again, we notice that it does not really allow low or middle income people to reduce their tax; it is mainly people with a fairly high income who invest and therefore benefit from a tax credit.

We ask the provincial government not to eliminate it completely but to limit the benefits to some companies that really have trouble raising money. In general, corporations have no difficulty finding financing in 1987. This was not the case when the program was established in 1982, but today, it has practically become an additional loophole that benefits mainly people with a high salary. So we have proposed that it be limited considerably as compared to the present program.

Mr. Cassidy: So it was perhaps justified in 1982, but it is much less so today. From the CSN's point of view it does not deserve high priority in a national tax reform.

Mr. Baknis: That is right.

Mr. Cassidy: In your recommendations, you say that all expense deductions for individuals must be eliminated and that a refundable monthly tax credit should be created for every adult in Canada instead.

Can you elaborate a little on this proposal? How would it work and just what deductions are involved in this recommendation?

Mr. Aubry: This proposal for a refundable tax credit was developed recently by the CSN. It would involve eliminating all deductions and exemptions related to individuals, for example, the individual exemption, the exemption for dependents and so on. I do not have the list

[Text]

n'ai pas la liste ici, mais il s'agit de l'ensemble des déductions et exemptions pour les individus. On a un autre programme pour les enfants qui comprend l'élimination des exemptions pour enfants à charge et de différentes déductions, mais pour le crédit d'impôt pour adultes, on a utilisé les statistiques de 1984, les dernières statistiques fiscales disponibles, et on a calculé que l'abolition des différentes exemptions et déductions permettrait de verser à chaque Canadien et à chaque Canadienne de 18 ans et plus un crédit d'impôt remboursable de 2,100\$. Cela, c'était selon les statistiques de 1984; il s'agirait d'indexer ce montant pour voir ce que cela donnerait aujourd'hui. Le coût de ceci serait le même que celui de l'ensemble des déductions et exemptions.

L'un des avantages importants de cette proposition est le lien qu'on doit faire entre la fiscalité et les programmes d'aide sociale. Ce crédit d'impôt, étant donné qu'il serait universel, permettrait de réduire une partie des prestations d'aide sociale et pourrait, à cause du jeu de l'impôt, inciter les bénéficiaires de l'aide sociale à accéder au marché du travail. Actuellement, l'un des problèmes reliés aux programmes d'aide sociale, c'est que les prestataires sont imposés à environ 100 p. 100 s'ils se trouvent un emploi, puisque leurs prestations d'aide sociale diminuent de 1\$ pour chaque dollar de revenu gagné. En créant un crédit d'impôt universel, on peut remplacer une partie de l'aide sociale versée, donc une partie de l'aide sélective, par un programme universel, ce qui encouragerait les bénéficiaires de l'aide sociale à retourner sur le marché du travail avec un taux d'imposition de leur revenu d'environ 50 p. 100.

• 1215

C'est un projet que la CSN a mis de l'avant et qui implique effectivement l'élimination de l'ensemble des abris fiscaux, sauf les abris pour les cotisations aux régimes de pensions. Tant que les régimes de pensions au Canada ne seront pas améliorés, il sera nécessaire de prévoir certaines mesures fiscales pour les gens qui investissent en vue de leur retraite.

M. Cassidy: Est-ce que les témoins pourraient nous soumettre un mémoire sur cette proposition précise?

M. Aubry: On a un document qui explique toute notre position à ce sujet. Nous en enverrons des copies au Comité si vous le désirez.

M. Cassidy: Je vous remercie.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I found two areas of interest in the brief. The first one related to small business and the capital gains exemption. I think a number of us feel that the small business sector is the one that tends to drive job creation in the country. Small business entrepreneurs have responded to the capital gains exemption and to lower interest rates with the result that in the last three years there have been over 900,000 new jobs created in the country.

In your brief you indicate that government should contribute to financing private enterprise and that assistance could be given to the small business sector,

[Translation]

here, but it is all deductions and exemptions for individuals. We have another program for children that involves eliminating exemptions for dependent children and various deductions, but for the adult tax credit, we used 1984 statistics, the most recent available, and calculated that abolishing the various exemptions and deductions would make it possible to pay every Canadian 18 years of age and over a refundable tax credit of \$2,100. That was based on 1984 statistics; it would have to be indexed to see how much it would be today. It would cost the same as all deductions and exemptions put together.

One of the major benefits of this proposal is the connection between the tax system and welfare programs. Since this tax credit would be universal, it could reduce part of the welfare payments and serve as a tax incentive for welfare recipients to go to work. One of the problems with welfare programs at the present time is that beneficiaries are taxed about 100% when they find work, because their welfare benefits decrease by \$1 for every \$1 of earned income. Part of the welfare payment, which is selective assistance, could be replaced by creating a universal tax credit program, which would encourage welfare recipients to go back to work with a tax rate of around 50% on their income.

That is a proposal the CSN put forward, which in fact implies eliminating all tax shelters, except for those for pension plan contributions. Until pension plans in Canada are improved, it will be necessary to provide some tax measures for people who invest for their retirement.

Mr. Cassidy: Could the witnesses submit a brief on this specific proposal to us?

Mr. Aubry: We have a paper explaining fully our position on this subject. We will send copies of it to the committee if you wish.

Mr. Cassidy: Thank you.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): J'ai trouvé deux domaines d'intérêt dans le mémoire. Le premier concerne la petite entreprise et l'exemption des gains en capital. Beaucoup d'entre nous croient que c'est la petite entreprise qui crée le plus d'emplois au pays. Les petits entrepreneurs ont profité de l'exemption des gains en capital et des taux d'intérêt inférieurs et, par conséquent, on a créé plus de 900,000 emplois au pays au cours des trois dernières années.

Dans votre mémoire, vous avez fait savoir que le gouvernement devrait contribuer au financement de l'entreprise privée et qu'on pourrait aider la petite

[Texte]

which creates a high proportion of jobs. On the following page you sum up recommendations and state that capital gains should be fully taxed.

I am a bit confused with this because most representatives of small business—and I think of the Canadian Federation of Independent Business when it appeared in front of the committee—stated that their members felt that the number-one attraction they felt was provided by government was the lifetime capital gains exemption to small business.

I am wondering how you reconcile a desire to assist small business, which you recognize, as we do, as the main generator of jobs in the country, with the desire to fully tax capital gains. I find it somewhat inconsistent.

Mme Simard: Nous disons qu'il est normal qu'une forme d'aide soit apportée à la petite entreprise parce que la petite entreprise crée beaucoup d'emplois, mais il y a aussi beaucoup d'emplois qui se perdent dans la petite entreprise. Il serait intéressant de voir quel est le résultat net. Cependant, on pense qu'il y aurait lieu d'aider l'entreprise autrement qu'en l'exemptant d'impôt.

The Chairman: Ms Simard, 96% of the increase in jobs in the country is from small business.

Mme Simard: Oui, mais il y a beaucoup d'emplois qui se perdent dans ce secteur. On en crée et on en perd.

The Chairman: Oh, sure. But it increased.

Mme Simard: On pourrait donner des subventions directes prioritairement à des entreprises qui créent de l'emploi. Cela, c'est important. Toutes les petites entreprises ne sont pas nécessairement créatrices d'emplois. Certaines font plus d'efforts pour créer de l'emploi. Est-ce qu'il n'y aurait pas lieu de reconnaître cela au moyen de subventions?

Il y a d'autres formes d'aide qui peuvent être apportées aux petites entreprises par les gouvernements, et cela, ce n'est pas négligeable.

The Chairman: They like capital gains.

Mme Simard: Cela, on le sait. On les connaît. Je vous rappelle que la prémisse de notre mémoire est la création de l'emploi. On pense que la réforme fiscale devrait être orientée vers la création d'emplois. Elle devrait profiter aux entreprises qui créent de l'emploi par opposition à celles qui n'en créent pas ou qui en créent moins.

• 1220

M. Baknis: Nous croyons qu'il faut faire la distinction entre l'imposition des individus et l'imposition des compagnies. Vous parlez d'une exemption fiscale pour les individus. Nous voyons là un problème d'équité. Les gens qui vont bénéficier le plus de cet abri fiscal sont des gens à revenu assez élevé. L'autre problème, c'est le coût du régime, et j'imagine que vous vous préoccupez de cet aspect. Vous établissez un abri fiscal qui coûte, je crois, plus d'un milliard de dollars par année. Nous croyons

[Traduction]

entreprise, qui crée une grande partie des emplois. À la page suivante, vous résumez les recommandations et préconisez l'imposition intégrale des gains en capital.

Cela me laisse un peu perplexe, car la plupart des représentants de la petite entreprise... et je pense à la comparution de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante... ont déclaré qu'à l'avis de ses membres, la principale attraction offerte par le gouvernement était l'exemption à vie des gains en capital accordée à la petite entreprise.

Je me demande comment vous conciliez le désir d'aider la petite entreprise, qui crée le plus grand nombre d'emplois au pays... vous l'admettez, comme nous... avec le désir d'imposer intégralement les gains en capital. À mon avis, c'est quelque peu contradictoire.

Ms Simard: We say that it is right for some help to be given to small business because it creates many jobs, but many jobs are also lost in small business. It would be interesting to see what the net result is. Nevertheless, we think that business should be helped in other ways than through a tax exemption.

Le président: Madame Simard, 96 p. 100 des nouveaux emplois au pays viennent de la petite entreprise.

Ms Simard: Yes, but many jobs are lost in this sector. Some are created and some are lost.

Le président: Bien sûr. Mais le nombre d'emplois a augmenté.

Ms Simard: Direct grants could be given first to companies that create employment. That is important. Not all small businesses necessarily create jobs. Some make a greater effort to create employment. Would it not be appropriate to recognize this by means of grants?

Governments could give other kinds of assistance to small businesses, and that is not insignificant.

Le président: Elles aiment les gains en capital.

Ms Simard: We know that. We know them. I remind you that our brief is premised on job creation. We think that tax reform should be oriented to job creation. It should benefit companies that create employment rather than those that do not or that create fewer jobs.

Mr. Baknis: We feel that one must distinguish between individual taxation and corporate taxation. You speak of an individual tax exemption. We see a problem with fairness there. The people who are going to benefit most from this tax shelter are high-income people. The other problem is the cost of this scheme, which I imagine concerns you. You are setting up a tax shelter that, I believe, costs over \$1 billion per year. We feel there are more direct and more specific ways to encourage small

[Text]

qu'il existe des manières plus directes et plus précises d'encourager les petites et moyennes entreprises à créer des emplois. Nous en avons d'ailleurs proposé au ministre des Finances, M. Wilson. Nous avons proposé un régime de réduction des taux d'intérêt sur les emprunts pour des investissements créateurs d'emplois. C'est un programme qu'on pourrait orienter en fonction de certains secteurs, de certaines régions qui ont plus besoin d'aide que d'autres. Il est peut-être moins important d'accorder des subventions ou des crédits d'impôt à des entreprises de la région de Toronto, où le taux de chômage est de 4 p. 100, que d'en accorder à des sociétés situées dans certaines parties du Québec ou dans les provinces de l'Atlantique.

Également, l'impact de la déduction fiscale n'a pas été entièrement bénéfique. J'imagine que c'est un des motifs pour lesquels le ministre Wilson a décidé d'annoncer qu'il y mettra fin. Cela a amené, entre autres, beaucoup d'investissements spéculatifs. Des analyses que nous avons vues attribuent le gonflement des prix des terrains dans certaines villes à l'existence de ce crédit d'impôt.

Donc, nous croyons qu'il y a des manières moins coûteuses et plus efficaces d'aider les petites sociétés à créer de l'emploi.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): The fact is, I think the record of the last three years would tend to indicate that the stimulus of lower interest rates and the capital gains exemption has borne fruit. Granted, businesses open each day; some businesses fail. That is the marketplace. But if you look at the net result, there has been over 900,000 new jobs in the last three years. I am sure you would concede this is a record that is virtually unprecedented.

I have a concern in that I think you tend to lump the lifetime small business exemption, which has been in fact moved up to 1988—in other words, the phase-in time as you know has been shortened—you tend to treat that exemption as being the same as an exemption on the mythical Florida condominium or a short-term hit on the stock market and so on. I guess I am asking that you concede that the lifetime capital gains exemption to a small business entrepreneur is an incentive to him and that it has in fact resulted in job creation in the country and that it should be distinguishable from an overall blanket capital gains exemption involving things like the condominiums and the stock market gains and so on.

Mr. Baknis: Presently it is not distinguished and that is the point. It is a completely open-ended measure and any kind of speculative activity—

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): But we are talking about the tax reform proposals, are we not?

M. Baknis: Nous pensons qu'il faut établir les mesures le plus pertinentes possible, le plus limitées possible et qui coûtent le moins cher possible. Il y a sans doute beaucoup de sociétés qui n'ont pas besoin d'aide financière de l'État

[Translation]

and medium-sized businesses to create jobs. In fact, we made a number of proposals to Mr. Wilson, the Minister of Finance. We suggested a plan to reduce interest rates on loans for investments that would create jobs. This program could target particular sectors of the economy or particular regions that need assistance more than others. Grants or tax credits to businesses in the Toronto area, where the unemployment rate is 4%, might be less urgent than this type of assistance to businesses in some parts of Quebec or the Atlantic provinces.

We also note that the impact of the tax deduction has not been altogether positive. I imagine this is one reason that led the Minister, Mr. Wilson, to announce its demise. Among other things, it resulted in a great many speculative investments. We have seen some studies that attribute the rise in land prices in some cities to the existence of this tax credit.

We feel, then, that there are less costly and more effective ways of helping small businesses to create jobs.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): À mon avis, l'expérience des trois dernières années démontre plutôt que les taux d'intérêts moins élevés et l'exemption des gains en capital ont réussi à stimuler les entreprises. De nouvelles entreprises sont créées tous les jours et, certes, les forces du marché en obligent quelques-unes à faire faillite. Cependant, le résultat net a été la création de plus de 900,000 emplois au courant des trois dernières années. Vous serez sûrement d'accord que ce sont là des résultats presque sans précédent.

Une chose m'inquiète: Je pense que vous avez tort de considérer en bloc l'exonération cumulative intégrale des gains en capital des petites entreprises—dont la date d'entrée en vigueur, comme vous le savez, a été avancée à 1988, raccourcissant ainsi la période de transition—et des exemptions portant sur, par exemple, des appartements en copropriété hypothétiques en Floride ou des gains éphémères faits à la Bourse. Je vous demande de reconnaître que l'exonération cumulative intégrale des gains en capital constitue un encouragement pour les entrepreneurs et a effectivement fait créer des emplois au Canada; on devrait distinguer entre cette exonération et une exemption intégrale des gains en capital portant sur les immeubles en copropriété ou des gains faits à la Bourse, par exemple.

M. Baknis: C'est en plein cela: Présentement il n'y a aucune distinction. C'est une mesure mal définie; toute activité de spéculation. . .

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Mais on discute de la réforme fiscale proposée, n'est-ce pas?

Mr. Baknis: We think that the most relevant, the best-defined and the least costly measures should be introduced. Certainly there are many companies that do not need government assistance because they are situated

[Texte]

parce qu'elles sont situées dans des régions où on est peut-être en situation du plein emploi. Dans le but à la fois de limiter les coûts, de rendre l'aide de l'État plus efficace et de vraiment encourager l'emploi, nous croyons qu'il faut avoir des mesures beaucoup plus limitées. Malheureusement, une déduction générale d'impôt n'a pas cette qualité. Une déduction générale profite à toutes sortes de sociétés qui n'en ont pas besoin.

[Traduction]

in areas where there may be full employment. To limit costs, make government assistance more effective, and really boost employment, we feel that much more specifically focussed measures are needed. Unfortunately, a blanket tax deduction does not reach these objectives. It benefits all sorts of companies that do not need it.

• 1225

C'est pour cela que nous proposons que l'aide de l'État soit accordée soit sous forme de subventions, selon des critères très précis, soit sous forme d'actions. Le gouvernement investirait directement dans des *joint ventures* ou selon d'autres types de formules.

This is why we suggest that government assistance be in the form of grants with very specific criteria, or in the form of shares. The government would invest directly in joint ventures or other investment vehicles.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): It seems to me that in the marketplace the form of recognition of success is there. If you are making money and qualifying for the capital gains exemption, presumably you are employing people. If you fail, you have given nothing away to start with. It seems to me that the test is there, and I know it is difficult to coax anything affirmative out of you relative to the job creation that has gone on, but I think the results are there and it is pretty hard to ignore them.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Il me semble que les forces du marché reconnaissent déjà la réussite. Si une entreprise réalise des profits et est admissible à l'exemption des gains en capital, on peut supposer qu'elle a des employés. Si une entreprise fait faillite, le fisc n'a rien donné de toute façon. Je crois que la preuve est là; je sais qu'il est difficile de vous arracher la moindre louange en ce qui concerne la création d'emplois, mais à mon avis il est difficile de ne pas tenir compte des résultats effectifs.

My question relates now to the fairness of taxation of capital gains as you would have them. You are saying that a buck is a buck and that capital gains income should be taxed in the same fashion as any other.

Je m'interroge sur l'équité de votre proposition concernant l'imposition des gains en capital. D'après vous, un dollar est un dollar, et on devrait imposer les gains en capital comme on impose n'importe quel autre revenu.

My question to you is this: In fairness, if you are going to tax all capital gains, should the adjusted cost base be indexed to inflation? I ask you that, because if you do not index the cost then surely you will be taxing inflation. If government were to accede to your request and tax all capital gains, should the adjusted cost base be indexed to inflation?

Je vous pose la question suivante: Si on devait imposer tous les gains en capital, ne serait-il pas juste d'indexer au taux d'inflation le prix de base rajusté? Sinon, on imposerait assurément des gains dus à l'inflation. Si le gouvernement accédait à votre demande et s'il imposait tous les gains en capital, le prix de base rajusté devrait-il être indexé au taux d'inflation?

M. Baknis: Eh bien, j'imagine que si le gouvernement acceptait d'indexer les tables d'impôt pleinement, ce qui n'est pas le cas actuellement, il accepterait d'indexer l'ensemble des déductions.

Mr. Baknis: Well, I imagine that if the government agreed fully to index the tax tables, as is not done at the moment, it would agree to index all deductions.

The Chairman: No, no, this is a different matter. This is the adjusted cost base—

Le président: Non, non; c'est une tout autre question. On parle du prix de base rajusté. . .

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): You are talking about indexing the cost—

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Vous parlez de l'indexation du prix. . .

M. Baknis: Eh bien, c'est aussi imposer l'inflation.

Mr. Baknis: Well, that also means taxing inflation.

The Chairman: It is the adjusted cost base, not the tables. The tables remain the same.

Le président: On parle du prix de base rajusté, et non des tables d'impôts. Les tables d'impôts restent inchangées.

M. Baknis: Je dis qu'actuellement, le gouvernement n'applique pas ce principe-là en n'indexant pas pleinement les tables d'impôt, les allocations familiales ou les différentes déductions. Déjà le gouvernement tient ne tient pas entièrement compte de l'inflation. Alors pourquoi indexerait-on certains types. . .

Mr. Baknis: What I am saying is that at the moment, the government is not applying this principle, since it does not fully index the tax tables, family allowances or various deductions. Already, the government is not fully accounting for inflation. So why would it index some types—

[Text]

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Mr. Chairman, I wonder if it is possible just to get a relatively short answer to the question instead of carrying on this line.

The Chairman: Well, they can answer the way they want.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Should capital gains be at least fully indexed to inflation if they are going to be fully taxed?

The Chairman: They say no.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek): I think you would find if you did a calculation that if capital gains were in fact fully indexed, less revenue would be gathered from that source than under the proposals in the white paper, so I just threw it out as food for thought.

Mme Nicholson: Je voudrais d'abord remercier les témoins pour leur mémoire. Nous l'avons lu. Je regrette qu'on ne vous ait donné que cinq minutes pour le résumer.

Je n'ai seulement que deux questions. Vous dites que les abris fiscaux actuels ont accru la concentration industrielle et entraîné du chômage. À quels abris fiscaux faites-vous allusion? Quelles modifications y apporteriez-vous? Quels changements voudriez-vous?

M. Aubry: Les abris fiscaux, d'après ce que l'on en connaît, ont profité beaucoup plus aux entreprises qui utilisent beaucoup de capital. Ils ont aussi été utilisés pour permettre à des compagnies d'acquérir d'autre capital. C'est lié à la deuxième partie de la réponse. Nous pensons que l'aide du gouvernement aux entreprises devrait être beaucoup mieux dirigée. Actuellement les abris fiscaux permettent à des entreprises. . .

Mme Nicholson: Voudriez-vous préciser quels abris fiscaux?

The Chairman: The tax shelters would be changed.

• 1230

Mme Nicholson: Vous dites que les abris fiscaux actuels ont accru la concentration et entraîné le chômage. Voudriez-vous préciser de quels abris fiscaux il s'agit et quelles modifications vous voudriez y apporter.

M. Aubry: On parle ici en termes généraux, en ce sens que les abris fiscaux permettent aux entreprises. . .

The Chairman: Be specific. We have a Income Tax Act that we have to clean up. We are asking you to tell us what tax changes you think we should make on these tax shelters. Which specific shelters that have not been covered would you have us cover, and where and how?

M. Baknis: Par exemple, un abri fiscal qui a favorisé la concentration des capitaux, c'est bien sûr la déductibilité des intérêts pour les prises de contrôle. Cela a contribué à

[Translation]

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Monsieur le président, au lieu que l'on poursuive cette discussion, j'aimerais obtenir une réponse assez brève à ma question.

Le président: Et bien, on peut répondre comme on veut.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Si on imposait pleinement les gains en capital, devrait-on au moins indexer pleinement les gains au taux d'inflation?

Le président: On dit que non.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek): Si on en faisait le calcul, je crois qu'on constaterait qu'il y aurait moins d'impôts de perçus en régime de pleine indexation des gains en capital que selon les propositions contenues dans le Livre Blanc. Je voulais simplement nous donner à réfléchir.

Miss Nicholson: I would like firstly to thank the witnesses for their brief, which we have read. I am sorry that we only gave you five minutes to summarize it.

I have only two questions. You say that the current tax shelters have increased industrial concentration and led to unemployment. To which tax shelters are you referring? What changes would you make to them? What changes would you like to see?

Mr. Aubry: Our experience has shown that tax shelters are of much greater benefit to capital-intensive companies. They have also been used to enable companies to acquire more capital. This brings me to the second part of my answer. We think that government assistance to businesses should be much more clearly focused. At the moment, tax shelters make it possible for companies—

Miss Nicholson: Could you specify which tax shelters you mean?

Le président: Il y aura des changements aux abris fiscaux.

Miss Nicholson: You say that current tax shelters have increased concentration and led to unemployment. Could you please tell us which tax shelters you are referring to and what kinds of changes you would like to see made?

Mr. Aubry: We are really speaking in general terms, in the sense that tax shelters allow business—

Le président: Soyez précis. Nous avons une Loi de l'impôt sur le revenu qu'il faut absolument améliorer. Nous vous demandons donc d'indiquer quelles modifications vous voudriez apporter aux dispositions relatives aux abris fiscaux. Quels abris fiscaux, parmi ceux qui n'ont pas été touchés, faudrait-il modifier, et de quelle façon?

Mr. Baknis: For instance, a tax shelter that has favoured capital concentration is, of course, the deductibility of interest expense in the case of takeovers.

[Texte]

une concentration des capitaux et, dans certains cas, cela a contribué à la fermeture de plus petites entreprises. C'est très logique. Dans le secteur du textile, Dominion Textile a acheté beaucoup d'usines au Québec; il a acheté des compagnies entières et les a fermées complètement. Le fait que notre régime fiscal permet de déduire les intérêts a certes contribué à ce phénomène-là.

Dans ce sens-là, on pense pouvoir affirmer que cet abri n'a pas favorisé la création d'emplois. Au contraire, cela a peut-être contribué à en éliminer un certain nombre.

The Chairman: The American tax system allows that deduction. How would we have a tax system that would be different unless we had some sort of way of preventing any purchase by any foreigner?

M. Baknis: On ne parle pas spécifiquement d'une mesure qui s'appliquerait à une société étrangère. C'est une mesure qui s'appliquerait généralement. J'imagine que c'est vrai dans le cas de n'importe quelle mesure. Il nous semble que le Canada pourrait décider d'établir un régime fiscal qui, à la fois, soit plus équitable et favorise davantage la création d'emplois. Nous constatons qu'il existe une mesure qui ne favorise pas la création d'emplois et qui, de surcroît, est très coûteuse. Alors, qu'on y mette fin. On parle de l'ensemble des sociétés. Il n'est pas question de faire la distinction entre des prises de contrôle par des sociétés américaines et des prises de contrôle par des sociétés canadiennes. Il n'est pas question de ne pas appliquer cette mesure dans le cas des sociétés canadiennes. Il n'y a pas de discrimination dans notre mesure.

Mme Nicholson: Êtes-vous favorables au maintien de la déduction pour les frais liés à l'emploi?

Mme Simard: La déduction de 500\$? Oui.

Mme Nicholson: Merci.

Mr. Minaker: For clarification, in your recommendations you say personal income tax be subject to tax regardless of its source. This means, for example, eliminating any exemption for income from capital gains. Would that apply to the family residence, as well?

M. Baknis: Non. On propose que l'exemption actuelle, qui a toujours existé, je crois, avant même qu'on impose les gains de capitaux, soit maintenue, mais pour une résidence seulement.

Mr. Minaker: Yes, because that is not what the brief says, so that it does not mean—

M. Baknis: On vous a soumis un mémoire de 15 pages. On pourrait vous en soumettre un de 50 pages qui serait plus détaillé. On propose l'élimination. . .

Mr. Minaker: I just noticed that in your brief you had certain number except for so-and-so, but you did not have it in that instance.

[Traduction]

That has definitely contributed to the concentration of capital, and in certain cases, has led to the closing of smaller businesses. It is perfectly logical. In the textile sector, Dominion Textile bought a lot of plants in Quebec; it has purchased entire companies and then closed them down completely. The fact that our tax system permits the deduction of interest has certainly contributed to that particular phenomenon.

In that sense, we think it is fair to say that that specific tax shelter has not encouraged job creation. On the contrary, it may actually have contributed to the loss of a certain number of jobs.

Le président: Mais le régime fiscal américain prévoit une telle déduction. En quoi est-ce que notre régime fiscal serait différent, à moins que nous ne puissions empêcher l'achat d'une entreprise par n'importe quel étranger?

Mr. Baknis: We are not necessarily talking about a provision that would apply to a foreign company, but one that would apply generally. I imagine that is true of any tax measure. It seems to us Canada could decide to create a tax system that would not only be more equitable, but would encourage more job creation. We have noted that one tax measure in particular not only does not favour job creation, but is, too, extremely costly. So why not just eliminate it? And we are talking about all companies here. It is not our intention to draw a distinction between takeovers by American companies, and takeovers by Canadian companies. Nor are we suggesting that this should apply only to Canadian companies. In what we are proposing, there would be no discrimination whatsoever.

Miss Nicholson: Are you in favour of keeping the employment expenses deduction?

Mrs. Simard: The \$500 deduction? Yes.

Miss Nicholson: Thank you.

M. Minaker: J'aimerais vous demander une mise au point. Dans vos recommandations, vous dites que tous les revenus des particuliers devraient être imposables, quelle que soit la source de ces revenus. À cette fin, il faudrait, par exemple, éliminer toute exemption pour les gains en capital. Est-ce que cela s'appliquerait également à la résidence principale?

Mr. Baknis: No. We are proposing that the current exemption—which has always existed, I believe, even before capital gains were taxed—be maintained, but for one residence only.

M. Minaker: Oui, mais ce n'est pas ce qu'on dit dans votre mémoire; alors cela ne signifierait pas. . .

Mr. Baknis: We submitted a 15-page brief. We could certainly submit a 50-page one, which would be far more detailed. What we are proposing is the elimination—

M. Minaker: Je viens de remarquer dans votre mémoire que vous en aviez exclu un certain nombre pour diverses raisons, mais que vous ne proposiez pas d'exclusion dans ce cas-là.

[Text]

M. Baknis: L'autre exception, c'est le maintien de l'exemption pour les fermes familiales qui, je crois, ont toujours été exemptées d'impôt sur les gains de capitaux. On favorise le maintien de cette exemption.

The Chairman: I want to thank you very much for coming and being with us today. You have been most helpful. Thank you.

The meeting will recommence at 2 p.m.. This afternoon we are dealing with the film industry and the entertainment industry, and the deduction for films. We start off with the *Association des producteurs de films et de vidéo du Québec* and the Canadian Film and Television Association.

The meeting is adjourned.

[Translation]

Mr. Baknis: The other exception is the exemption for family farms which, I believe, have always been exempted from capital gains tax. We are in favour of maintaining that exemption.

Le président: J'aimerais vous remercier d'avoir bien voulu accepter de comparaître aujourd'hui. Vos témoignages ont été très utiles. Merci.

Nous recommencerons cet après-midi à 14 heures. À ce moment-là, nous traiterons des dispositions relatives à l'industrie cinématographique et la déduction relative aux films. Notre premier témoin est l'*Association des producteurs de films et de vidéo du Québec*, et ensuite, nous recevrons les représentants de l'*Association canadienne de cinéma-télévision*.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Labour Congress:

Dick Martin, Executive Vice-President;

Robert Baldwin, Senior Researcher, Policy and
Planning, Research and Legislation Department.

From the Canadian Union of Public Employees:

Gilbert Levine, Director of Research;

Duncan Cameron, Research Staff.

From the Canadian Federation of Labour:

James McCambly, President.

From the Confédération des syndicats nationaux:

Monique Simard, Vice-President;

Peter Baknis, Executive Assistant;

François Aubry, Research Counsel.

TÉMOINS

Du Congrès du travail du Canada:

Dick Martin, vice-président exécutif;

Robert Baldwin, premier chercheur, Service des
politiques et de la planification, Recherche et
législation.

Du Syndicat canadien de la Fonction publique:

Gilbert Levine, directeur de recherche;

Duncan Cameron, personnel de recherche.

De la Fédération canadienne du travail:

James McCambly, président.

De la Confédération des syndicats nationaux:

Monique Simard, vice-présidente;

Peter Baknis, adjoint à l'exécutif;

François Aubry, conseiller au Service de la recherche.

JUL 19 1989

